UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'ÉVOLUTION

DES

FINANCES PUBLIQUES

EN GRANDE-BRETAGNE DEPUIS 1930

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 8 juin 1936, à 14 heures.

PAR

FOURRÉ-CORMERAY

Président : M. PIROU, *professeur.*

Suffragants : MM. NOGARO, *professeur.*
BAUDIN, *professeur.*

PARIS
LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE
17, RUE DE CONSTANTINOPLE, 17
—
1936

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552209_0003

L'ÉVOLUTION

DES

FINANCES PUBLIQUES

EN GRANDE-BRETAGNE DEPUIS 1930

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'ÉVOLUTION

DES

FINANCES PUBLIQUES

EN GRANDE-BRETAGNE DEPUIS 1930

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 8 juin 1936, à 14 heures.

PAR

FOURRÉ-CORMERAY

Président : M. PIROU, *professeur.*

Suffragants : MM. NOGARO, *professeur.*
BAUDIN, *professeur.*

PARIS
LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE
17, RUE DE CONSTANTINOPLE, 17

1936

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

A Monsieur E. MONICK

Inspecteur des finances,
Attaché financier près l'ambassade de France à Londres.

en hommage de ma respectueuse reconnaissance.

M. F.-C.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Pages.

§ 1. — Le renouveau économique 7
§ 2. — L'assainissement des finances publiques 8

PREMIÈRE PARTIE

LE PROBLÈME TEL QU'IL SE POSAIT EN 1931

CHAPITRE PREMIER. — **La situation économique de l'Angleterre depuis la guerre** 15

I. — **Les faits** 16
§ 1. — La situation avant la crise générale 16
§ 2. — La situation depuis la crise générale 18

II. — **Les causes** 20
§ 1. — Causes étrangères à la Grande-Bretagne 20
§ 2. — Causes propres à la Grande-Bretagne 21

CHAPITRE II. — **L'augmentation des dépenses publiques** 24

I. — **Le montant total des dépenses publiques** 25
§ 1. — Le montant des dépenses exprimé en monnaie . . . 26
§ 2. — Le montant des dépenses exprimé en fonction des prix 27

II. — **Les principaux postes de dépenses publiques** 28
§ 1. — La dette 29
§ 2. — Les dépenses sociales 32
§ 3. — Les dépenses d'intérêt économique 38

CHAPITRE III. — **L'évolution des recettes de l'Etat** 42

I. — **L'accroissement des ressources publiques** 43
§ 1. — L'augmentation des impôts 43
§ 2. — Les expédients 45

II. — **L'insuffisance des ressources normales** 46
§ 1. — Les mécomptes dans la rentrée des impôts 46
§ 2. — Le recours à l'emprunt 47

CONCLUSION. — **La nécessité et l'urgence d'un redressement financier** 50

DEUXIÈME PARTIE

LES MESURES BUDGÉTAIRES PRISES PAR M. SNOWDEN

CHAPITRE PREMIER. — **Le ministère d'Union nationale** 55
I. — **L'opinion publique en faveur d'un redressement financier** . 56
§ 1. — La situation économique et monétaire 56
§ 2. — La situation budgétaire 57
II. — **La constitution du ministère d'Union nationale** 58
§ 1. — Tentatives pour élargir la majorité du gouvernement travailliste 58
§ 2. — Formation du ministère d'Union nationale 59

CHAPITRE II. — **Les mesures extraordinaires prises par M. Snowden** 61
I. — **Les économies.** 62
§ 1. — Les propositions du comité May 62
§ 2. — Les mesures prises par le Gouvernement 63
II. — **L'augmentation des impôts et la réduction de l'amortissement de la dette** 65
§ 1. — Aggravation des impôts 65
§ 2. — Ralentissement de l'amortissement 66

CHAPITRE III. — **Les résultats des mesures extraordinaires prises par M. Snowden** 69
I. — **L'importance du déficit** 69
§ 1. — Nécessité de nouvelles ressources 70
§ 2. — Arrêt de l'amortissement 70
II. — **Examen des différents postes budgétaires** 71
§ 1. — Les dépenses 71
§ 2. — Les recettes 72

CHAPITRE IV. — **Était-il possible de poursuivre plus avant la politique adoptée par M. Snowden ?** 74
I. — **Les conditions économiques et financières de l'équilibre** . 75
§ 1. — Conditions financières 75
§ 2. — Conditions économiques 76
II. — **Les conditions politiques de l'équilibre budgétaire** . . . 76
§ 1. — Difficulté de diminuer à nouveau les dépenses déjà réduites en septembre 1931 77
78

§ 2. — Difficulté de diminuer les dépenses non réduites en septembre 1931 79
82

Conclusion. — **La chute de la livre** 82

TROISIÈME PARTIE

LES FACTEURS MONÉTAIRES ET ÉCONOMIQUES DU REDRESSEMENT FINANCIER

Chapitre premier. — **La politique d'argent à bon marché** 86
I. — **La mise en œuvre de la politique d'argent à bon marché.** 88
§ 1. — Les conditions de la politique d'argent à bon marché. 89
§ 2. — Le mécanisme de la politique d'argent à bon marché. 90
II. — **Les résultats de la politique d'argent à bon marché.** . . 92
§ 1. — Les conditions pour que le marché ressente les effets de la politique d'aisance monétaire. 92
§ 2. — Les effets de la politique monétaire sur le marché . 93

Chapitre II. — **Les conversions et l'aménagement de la dette** . 96
I. — **La conversion du 5 p. 100 War loan.** 97
§ 1. — Les conditions de l'opération. 97
§ 2. — Les modalités techniques et les résultats de l'opération 100
II. — **Les économies réalisées sur la dette et l'aménagement de sa structure** 101
§ 1. — Les économies 101
§ 2. — L'aménagement de la structure de la dette 103

Chapitre III. — **L'augmentation des recettes par les droits de douanes** 107
I. — **La nouvelle législation douanière.** 108
§ 1. — Le mouvement de l'opinion en faveur du protectionnisme 108
§ 2. — Les mesures de protection et les accords d'Ottawa. 110
II. — **Les résultats du protectionnisme** 114
§ 1. — L'accroissement des recettes douanières. 114
§ 2. — Le protectionnisme et l'activité économique 115

Chapitre IV. — **L'évolution des différents postes du budget à la suite de l'amélioration économique.** 118
I. — **La reprise de l'activité économique.** 119
§ 1. — Aspects de la reprise économique 119
§ 2. — Les facteurs déterminants de cette reprise 121

II. — **L'influence de la reprise économique sur le budget** . . . 124
§ 1. — Augmentation des recettes de l'Etat. 124
§ 2. — Allégement des charges de l'Etat 126

Conclusion. — **Les résultats : le retour sur les mesures prises par Lord Snowden** 130
§ 1. — Les mesures prises en avril 1934 132
§ 2. — Mesures prises en avril 1935 135

CONCLUSION

§ 1. — Quelles sont les catégories de la population qui ont contribué au redressement financier ?. 144
§ 2. — Ce redressement financier est-il durable ?. 146

APPENDICE

I. — **Tableau du capital de la dette publique** 155
II. — **Tableau du service de la dette publique** 156
III. — **Tableau de l'évolution des dépenses budgétaires** . . . 158
IV. — **Tableau de l'évolution des recettes budgétaires**. . . . 159
Remarques préliminaires au tableau montrant le résultat réel des derniers exercices budgétaires 160
V. — **Tableau des résultats apparents du budget**. 164
VI. — **Tableau des résultats réels du budget** 164
VII. — **Tableau des principales modifications législatives ayant eu des répercussions sur l'équilibre budgétaire réel**. 165
VIII. — **Courbe de l'évolution du capital et du service de la dette** 169
IX. — **Courbe des dépenses et des recettes** 170

Bibliographie 171

INTRODUCTION

En octobre 1935, au cours de la période électorale, le Gouvernement anglais pouvait afficher sur les murs des villes et bourgades du Royaume-Uni : « Un million de chômeurs de moins. Un million de maisons de plus. » En une formule concise, il résumait l'évolution économique de la Grande-Bretagne depuis l'abandon de l'étalon-or.

§ 1. — Le renouveau économique en Angleterre.

Il est de fait qu'au cours des quatre dernières années, l'Angleterre a donné les signes évidents d'un retour vers la prospérité. Tous les indices, qu'il s'agisse de la production industrielle, des bénéfices réalisés par les entreprises, du chômage, concordent pour montrer que les conditions économiques se sont singulièrement améliorées à l'intérieur du pays. L'index de la production industrielle est passé de 98,8 en 1932 à 107,7 en 1933, et à 119,8 en 1934. De près de trois millions en 1932, le nombre des chômeurs est descendu à moins de deux millions au mois d'août 1935.

Cette reprise de l'activité économique semble d'autant plus accusée que, durant la même période, la crise n'a cessé de s'aggraver dans les autres pays. En 1933, en 1934, la France, les États-Unis, l'Allemagne ont vu s'accroître leurs difficultés.

Entre l'évolution de l'économie britannique et celle de l'économie des autres nations, ce contraste est d'autant plus remarquable que, dans les années d'après-guerre, la Grande-Bretagne avait souffert d'un ralentissement de son activité et les autres États joui d'une prospérité sans précédent. En effet, dans un monde qui avait, au lendemain des hostilités, l'illusion de s'enrichir sans cesse, l'Angleterre devait reconnaître qu'elle avait perdu la prédominance industrielle et commerciale dont elle pouvait s'enorgueillir au XIX[e] siècle.

Sans nul doute, la prospérité relative dont elle jouit aujourd'hui a son origine dans les transformations survenues dans sa structure économique et financière depuis 1931. A l'Angleterre libre-échangiste du XIX[e] siècle, s'oppose l'Angleterre protectionniste de 1936. A l'Angleterre marché financier du monde, s'oppose l'Angleterre marché financier des seules entreprises nationales. A la livre sterling, qui devait à sa stabilité d'être la monnaie universelle, s'est substituée une livre sterling dont la valeur ne cesse de varier sur le marché des changes.

Bien que cette révolution n'ait pas été ressentie dans toute son ampleur par le peuple britannique, il n'en semble pas moins vrai que la Grande-Bretagne a abandonné dans une large mesure son internationalisme économique et monétaire pour se satisfaire d'un nationalisme relativement étroit.

§ 2. — Le redressement budgétaire.

Seule parmi ces transformations, sa politique financière ne s'est pas modifiée et demeure aussi rigoureuse qu'avant la guerre. Dans les années qui ont suivi les hostilités, et au cours desquelle la Grande-Bretagne était seule à souffrir de

difficultés économiques, comme dans les années où la crise était générale, les gouvernements successifs n'ont jamais abandonné la recherche de l'équilibre budgétaire.

Ils n'ont à aucun moment tenté de remédier à la situation économique en développant les dépenses publiques. Les emprunts destinés à couvrir les charges normales de l'État ont, dans la mesure du possible, été évités. Comme preuve même de la sagesse financière des Pouvoirs Publics, on peut citer les mesures de rigoureuses économies et d'augmentations d'impôts prises par le chancelier de l'Échiquier en septembre 1931.

Cependant, il faut également remarquer que c'est seulement à partir de 1933 que les recettes normales de l'État ont équilibré ses dépenses ; que seuls les exercices 1933-1934, 1934-1935 et 1935-1936 se sont soldés par des excédents substantiels. Dès lors, on est tenté de rapprocher de ces heureux résultats enregistrés dans le domaine budgétaire, les transformations survenues à la même époque en matière économique et monétaire.

En effet, tant que la livre a été maintenue à sa parité d'avant-guerre, tant que le marché intérieur n'a pas été protégé contre la concurrence étrangère, on ne peut pas ne pas constater la peine avec laquelle les budgets anglais ont été équilibrés. Malgré les mesures prises en 1931 pour accroître les recettes et réduire les dépenses, l'exercice de l'année a laissé un lourd déficit. Au contraire, depuis que la Grande-Bretagne a abandonné l'étalon-or, depuis qu'elle s'est convertie au protectionnisme, il faut bien reconnaître qu'elle a le privilège d'avoir non seulement réalisé l'équilibre de son budget mais encore obtenu des plus-values qui ont permis de larges dégrèvements. Malgré l'augmentation considérable des crédits militaires inscrits au budget 1936-1937, le chancelier de l'Échiquier n'a

même pas estimé nécessaire de revenir sur la totalité de ces dégrèvements.

Ainsi, aussi paradoxal que cela puisse paraître, se trouverait en Angleterre justifiée en quelque sorte, la dissociation de ces éléments d'une bonne gestion financière, considérés jusqu'ici comme inséparables : la stabilité de la monnaie et l'équilibre du budget. Non seulement une dépréciation ininterrompue de la monnaie nationale n'aurait pas fait obstacle au redressement budgétaire, mais elle aurait au contraire constitué un facteur de ce redressement.

Dans ces conditions, il ne paraît pas sans intérêt d'étudier l'histoire des finances publiques en Grande-Bretagne depuis 1930, pour apprécier l'importance exacte des facteurs monétaires et économiques dans le rétablissement de l'équilibre budgétaire.

Assurer à l'aide de recettes dont le rendement était diminué par la crise le financement de dépenses sans cesse croissantes, tel était le problème qu'avaient eu à résoudre tous les chanceliers de l'Échiquier depuis la guerre, et en particulier M. Snowden en septembre 1931 ; problème que nous examinerons dans une première partie.

Décidé à maintenir la livre à sa parité d'avant-guerre, et soucieux de rétablir la confiance, M. Snowden eut recours à de nouvelles aggravations d'impôts et à des compressions massives de dépenses. Cette politique de nature proprement budgétaire fera l'objet de notre seconde partie.

Dans une dernière partie, nous examinerons successivement les facteurs monétaires et économiques du redressement financier. Les dépenses de l'État diminuent par suite de la baisse du loyer de l'argent, qui, devenue sensible après l'abandon de l'étalon-or, favorise la conversion de la majeure partie de la dette. Le volume des recettes publiques s'accroît

grâce aux droits de douanes et à la reprise de l'activité économique.

De l'ensemble de notre étude, nous nous efforcerons de dégager quel peut être l'avenir de cette politique financière qui est aujourd'hui un objet d'orgueil pour la nation britannique.

PREMIÈRE PARTIE

LE PROBLEME TEL QU'IL SE POSAIT EN 1931

Une situation économique, dont la gravité avait été encore accrue par la crise mondiale, avait favorisé une augmentation considérable des dépenses de l'État, et rendu plus incertaines ses ressources. C'est à un déséquilibre budgétaire devenu permanent, que les Pouvoirs Publics devaient faire face s'ils voulaient maintenir la monnaie nationale à sa parité d'avant-guerre.

CHAPITRE PREMIER

LA SITUATION ÉCONOMIQUE DE L'ANGLETERRE

La place sans cesse plus grande prise par l'État dans la vie économique de la nation rend la situation des finances publiques plus dépendante des conditions économiques. Dans une large mesure, l'importance respective du budget des recettes et du budget des dépenses n'est que la conséquence de la prospérité ou de la crise des entreprises privées. En effet, depuis qu'à son rôle traditionnel l'État a joint de nouvelles fonctions, le volume de ses dépenses est déterminé moins par sa volonté que par l'activité économique et les conditions du marché du travail. De même, ses recettes, constituées par une partie des bénéfices réalisés par les entreprises et par une fraction du prix payé par les consommateurs, ont une importance variable selon le volume tant de la production que de la consommation.

Cette liaison étroite entre les finances de l'État et l'économie nationale est particulièrement apparente dans un pays aussi évolué que la Grande-Bretagne. Voici longtemps déjà que l'Angleterre adopta un système fiscal dont le rendement dépend étroitement de la situation plus ou moins prospère de l'industrie, et, dès avant la guerre ses dépenses en général et ses dépenses sociales en particulier, étaient extrêmement développées.

Dans ces conditions, pour mesurer toute la gravité de la situation des finances anglaises en 1931, il semble nécessaire

de brosser un rapide tableau de l'état économique du Royaume-Uni depuis la guerre. Les difficultés financières qu'éprouva le gouvernement au mois de septembre 1931 ont dans une très large mesure leur origine dans la crise que traversaient pour des raisons diverses l'industrie et le commerce britanniques.

I. — *LES FAITS*

A la puissance et à la richesse sans précédents qu'avait connues l'Angleterre au XIX^e^ siècle, a succédé depuis la fin des hostilités une période de troubles économiques que la crise internationale ne pouvait qu'aggraver.

§ 1. — La situation avant la crise générale.

Alors que la plupart des pays ont joui après la guerre d'une euphorie et d'une prospérité d'un ordre de grandeurs inconnues jusqu'ici, l'économie anglaise a subi un insigne déclin, qui se manifeste par un double symptôme : la chute des exportations et l'augmentation constante du chômage.

Au XIX^e^ siècle, tout l'équilibre économique de la Grande-Bretagne, comme l'a si remarquablement montré M. André Siegfried dans ses deux livres : « l'Angleterre d'aujourd'hui » et « La Crise Britannique au XX^e^ siècle », reposait sur la multiplicité des échanges. Grâce au charbon et au fer que le sol anglais détenait en abondantes quantités, l'industrie britannique était sans rivale. « Elle réalisait les prix de revient les plus bas et conquérait de ce fait, presque sans résistance, tous les marchés du monde[1]. » En échange de ses produits manufacturés, la Grande-Bretagne recevait des cinq continents les denrées nécessaires à sa subsistance. Au XX^e^ siècle, cet équi-

1. André Siegfried. *La Crise britannique au XX^e^ siècle.*

libre est profondément modifié. L'Angleterre continue à recevoir de l'étranger, à importer de multiples produits; mais ses exportations ne cessent de décroître. Sur tous les continents, les marchandises britanniques sont concurrencées, et à l'entrée de tous les pays, elles se heurtent aux barrières douanières. La houille du pays de Galles, les machines de Birmingham, les cotonnades du Lancashire sont refusées par les États étrangers. De 1913 à 1929, les exportations anglaises se réduisent, non pas sans doute en chiffres absolus (525 millions de £ en 1913 contre 730 millions de £ en 1929) mais en valeur relative, car depuis 1913 les prix sterling ont considérablement monté. En fait, elles ont diminué de 21 p. 100, alors que le volume des exportations des autres pays s'est accru de 18 p. 100 et en particulier celui des exportations américaines de 51 p. 100[1]. Un tel indice permet de mesurer toute la gravité de la crise que traversait, après la guerre, le système économique anglais, développé surtout pour répondre à des besoins étrangers.

Le second symptôme de la crise, corollaire d'ailleurs du premier, est le chômage. Le chômage, qui sévissait déjà au XIX[e] siècle, n'avait jamais eu l'importance et le caractère permanent qu'il a pris après la guerre. Depuis 1920, un million de personnes n'ont jamais pu trouver un emploi en Angleterre; et, au cours des années 1928-1929, alors que de nombreux pays souffraient d'une insuffisance de main-d'œuvre, il y avait en Grande-Bretagne près de 1.500.000 sans-travail. Si l'on observe les régions où le chômage était le plus intense, on s'aperçoit que ce sont les comtés et les districts où étaient développées les branches exportatrices de l'activité anglaise. En août 1930, alors que le nombre des chômeurs venait de s'élever à plus de 2 millions, près de la moitié de la masse des

1. Cité par M. André Siegfried.

sans-travail était concentrée dans le Lancashire, le Yorkshire, le Staffordshire, le Durham, qui centralisaient respectivement les industries charbonnières, métallurgiques et textiles. Ainsi la perte de ses marchés extérieurs était pour l'Angleterre à l'origine d'un grave déséquilibre tant économique que social. C'est dans une situation très affaiblie qu'elle va subir les effets de la crise mondiale.

§ 2. — La situation depuis la crise générale.

Dès le début de 1930 et avant tout autre pays du continent européen, la Grande-Bretagne commence à souffrir de la crise générale. Les difficultés qu'elle connaissait depuis la guerre s'aggravent aussitôt, et tout son système économique s'en trouve profondément ébranlé.

Les signes de la décadence britannique que nous avons observés au cours des années précédentes deviennent plus manifestes. Le nombre des chômeurs ne cesse de s'élever : 1.479.000 en janvier 1930; 2.070.000 en juillet; 2.663.000 en janvier 1931; 2.720.000 en juillet; 2.784.000 en janvier 1932; 2.839.000 en juillet; 2.877.000 en janvier 1933.

De même la chute des exportations devient plus sensible. Il était naturel que dans un monde où diminuait le pouvoir d'achat et où se généralisait le protectionnisme, les marchands anglais ne puissent que trouver un nombre sans cesse décroissant d'acheteurs. Les exportations qui se montaient à 730 millions de £ en 1929, ne sont plus que de 571 millions en 1930, de 391 millions en 1931, de 365 millions en 1932. Au contraire les importations ne diminuent que lentement. De 1.220 millions de £ en 1929, elles se réduisent à 1.044 millions en 1930, à 861 millions en 1931 et 702 millions en 1932. Cette évolution du commerce extérieur britannique apparaît avec plus de clarté

encore dans le déficit croissant de la balance commerciale. L'excédent des importations sur les exportations et réexportations est de 382 millions de £ en 1929, de 387 millions en 1930, de 407 millions en 1931, et cet élément de déséquilibre pèse plus lourdement sur la balance des comptes du Royaume-Uni.

« Au même moment les éléments de l'actif de cette balance des comptes (prêts maritimes, commissions des banquiers, revenus de capitaux anglais à l'étranger) se réduisent par suite de la crise mondiale. Aussi, le fort excédent de la balance des comptes (149 millions de £ en 1928, 103 millions en 1929) se réduit-il à peu de chose en 1930 (28 millions) et fait-il place en 1931 à un très lourd déficit : 104 millions de £ environ d'après les évaluations du « board of trade[1] ».

Malgré les inquiétudes qu'elles pouvaient susciter, l'extension du chômage et la réduction des exportations ne constituaient que des aggravations de phénomènes antérieurs à la crise. Au contraire, la diminution de la production industrielle est un fait nouveau qui apparaît comme l'indice d'une situation dangeureusement troublée. Depuis la guerre, et tandis que celle de la plupart des nations prenait un développement considérable, l'industrie britannique n'avait pas réalisé de progrès. Depuis la crise, elle subit une profonde décadence. D'après l' « Economist », l'index général de la production (base 100 en 1924), qui s'était élevé à 112 en 1929, n'est plus que de 106 1/2 en 1930, et s'abaisse à 98 1/2 en 1931 et à 96 en 1932.

Un autre symptôme des effets particulièrement rigoureux de la crise mondiale sur l'activité britannique, apparaît dans la chute brutale et prononcée des prix de gros. L'index number, établi par le board of trade sur la base de 100 en 1924, passe

1. Joseph Pouzin. *L'évolution économique de la Grande-Bretagne depuis l'abandon de l'étalon or.*

de 82,1 en 1929, à 61 à la fin de 1931, alors que dans les autres pays, la baisse des indices est plus lente et plus modérée.

Ainsi, l'économie anglaise paraît avoir d'autant plus souffert qu'elle était déjà avant la crise profondément atteinte. Aussi pour comprendre la gravité de la situation britannique en 1931, est-il nécessaire de mettre en valeur, moins l'influence du ralentissement économique général, que les facteurs qui depuis la guerre avaient favorisé la disparition progressive de la prospérité britannique.

II. — *LES CAUSES*

Dans sa précieuse étude sur la crise britannique au XX^e^ siècle, M. André Siegfried distingue parmi les causes du déséquilibre britannique d'après-guerre, celles qui dépendent de l'Angleterre elle-même et celles qui lui sont étrangères.

§ 1. — Causes étrangères a la Grande-Bretagne.

L'Angleterre a été la plus remarquable victime de l'évolution, qui, commencée avant la guerre, a transformé brusquement au lendemain des hostilités les conditions politiques et économiques du monde. Des États nouveaux sont nés. D'autres ont disparu. Au nationalisme politique a correspondu un nationalisme économique. Les grands marchés de consommation du XIX^e^ siècle se sont fragmentés. Des industries ont été créées et développées sur tous les continents et dans tous les pays. L'activité de peuples exportateurs comme le peuple anglais ne pouvait pas ne pas souffrir d'une telle évolution.

Les transformations de la simple technique n'ont pas moins défavorisé l'industrie et le commerce britanniques. Le charbon, matière première essentielle au XIX^e^ siècle, n'a plus au

XX^e^ qu'une importance relative. La force hydraulique et le pétrole tendent à le remplacer dans de croissantes proportions

Non seulement la technique de la production a changé, mais les marchandises recherchées par les consommateurs sont de nature différente. Aujourd'hui la vente de produits correspondant à une utilisation directe tels qu'automobiles ou appareils de T. S. F., a pris une grande importance, alors que sont relativement moins demandés les biens de production tels que les machines, ou les produits correspondant à des besoins essentiels tels que les cotonnades et les lainages. Ce changement survenu dans la consommation a atteint tout particulièrement la Grande-Bretagne qui était le pays des industries fondamentales et qui le demeure encore, malgré le développement récent de nouvelles branches d'activité.

§ 2. — Causes propres a la Grande-Bretagne.

Bien que l'Anglais ait toujours eu tendance au cours des années qui ont suivi la guerre à trouver l'origine de ses difficultés en des causes extérieures, et à considérer quelque peu l'étranger comme le responsable de la crise que traversait son pays, il ne peut cependant être mis en doute que la cherté même des produits anglais a été le facteur le plus déterminant de la réduction des exportations et des troubles économiques que nous avons constatés.

Une première cause de la trop grande élévation des prix de revient réside dans la non-adaptation de l'outillage et de l'organisation industrielle aux progrès économiques. L'industrie britannique est aujourd'hui vieille de près d'un siècle, et n'a été qu'imparfaitement modifiée pour répondre aux nouvelles méthodes de production. Le patronat satisfait de la

réussite éclatante qu'il avait obtenue à l'époque victorienne, n'a sans doute pas fait tous les efforts nécessaires pour moderniser ses entreprises. Cette perte relative de la faculté d'adaptation était d'autant plus dangereuse que dans tous les pays étaient fondées des industries, et que sur tous les marchés apparaissaient des concurrents.

Les coûts de production se sont également élevés à mesure qu'augmentaient les salaires et que se généralisait l'assistance aux chômeurs. De 1914 à 1929, le niveau moyen des salaires nominaux est passé de 100 à 175, et la hausse des salaires réels a été encore plus forte puisque de 1920 à 1929 l'indice des prix de gros est tombé de 325 à 120. Cette hausse des salaires alors que les prix baissaient, ne pouvait avoir pour conséquence qu'une réduction des débouchés extérieurs, par suite une diminution de la production et une aggravation du chômage. A leur tour, le chômage et la politique suivie à son égard par les gouvernements successifs, favorisaient la rigidité des salaires et l'augmentation du prix de revient. En effet, depuis la guerre, la rétribution d'un travail, quelle qu'en soit la nature, est obligatoirement plus importante que l'allocation versée à un chômeur.

Or la baisse des salaires et la diminution des prix de revient auraient été indispensables pour que la production anglaise ne souffrît point de la revalorisation de la livre sterling effectuée en 1925. En effet, la politique monétaire, suivie par le gouvernement après la guerre et inspirée par les banquiers de la Cité, avait consisté à rétablir la livre à son ancienne parité. Seule une réduction des coûts de la production aurait permis d'éviter les dangers que pouvait présenter pour l'économie britannique cette augmentation de la valeur de la monnaie. Mais cette condition n'a pas été réalisée. Les prix sont demeurés stables, de sorte qu'en réalité ils ont été en hausse,

puisque l'unité monétaire qui servait à les exprimer a pris une valeur plus grande. Ainsi le coût de la production britannique a augmenté par suite de la politique monétaire, et cett évolution a été d'autant plus néfaste pour le commerce extérieur de la Grande-Bretagne que les prix dans le reste du monde n'ont cessé de baisser.

*
* *

En outre, il aurait été nécessaire que cette « déflation » économique fût accompagnée d'une « déflation » budgétaire et d'une réduction des charges fiscales. Mais le déséquilibre économique et la désorganisation du marché du travail qui en était la naturelle conséquence, ne pouvaient pas ne pas inciter les Pouvoirs Publics à intervenir plus largement que par le passé.

Ainsi, la gravité de la situation économique anglaise explique, dans une large mesure, l'aggravation constante des charges de l'État. Elle explique également l'effort sans cesse renouvelé et le plus souvent vain, qui était tenté depuis la guerre pour procurer au Trésor des recettes destinées à financer ses dépenses croissantes.

Les conditions économiques permettent enfin d'expliquer les difficultés que devait éprouver, en septembre 1931, le chancelier de l'Échiquier pour réaliser l'équilibre du budget en augmentant des impôts dont le rendement était diminué par la crise, et en réduisant des dépenses que cette même crise tendait à développer.

Ce sont cette aggravation des charges de l'État, cette évolution des recettes et cette tentative d'équilibrer le budget par des moyens proprement budgétaires que nous étudierons au cours des chapitres suivants.

CHAPITRE II

L'AUGMENTATION DES DÉPENSES PUBLIQUES

Alors que les dépenses publiques se montaient en 1913-1914 à 197,5 millions de livres sterling, elle se sont élevées dans les années d'après-guerre à plus de 800 millions. Cette progression, qui dépasse de beaucoup l'augmentation des dépenses constatée dans les autres pays, tient à des causes diverses et nombreuses. Nous avons déjà montré l'une des principales, en étudiant la situation économique de l'Angleterre au lendemain de la guerre. Au seuil de ce chapitre, il convient cependant d'examiner dans leur ensemble les facteurs qui[1] ont déterminé ce gonflement exceptionnel des masses budgétaires.

En Grande-Bretagne, comme partout ailleurs, la guerre est à l'origine d'un alourdissement des charges de la dette publique. Les dépenses qu'entraînaient les hostilités étaient trop considérables pour être couvertes par l'impôt seulement. Ainsi que les autres nations belligérantes, l'Angleterre a été contrainte de recourir à l'emprunt; et, bien qu'elle ait fait preuve de mesure en adoptant cette politique, elle n'en a pas moins augmenté dans de notables proportions une dette, qui était, dès avant la guerre, relativement lourde.

1. L'année budgétaire ne coïncide pas en Grande-Bretagne, avec l'année civile, mais commence le 1er avril pour se terminer le 31 mars.

Cet accroissement de la dette s'est ajouté à des dépenses sociales déjà importantes. En effet, conformément à une évolution commencée dès le début du siècle, les Pouvoirs Publics se sont intéressés chaque année davantage aux conditions d'existence des travailleurs, et se sont efforcés d'améliorer la vie des classes les moins aisées de la nation. Les services d'enseignement, comme les services de nature proprement sociale, se sont développés ; surtout le champ d'application des assurances sociales n'a cessé de s'étendre, et les charges de cette institution de s'alourdir à mesure que s'aggravait, en Grande-Bretagne, la crise économique.

En outre, le souci de réduire le chômage et le désir d'aider les industriels et les commerçants britanniques contre la concurrence des pays neufs, conduisaient à augmenter les dépenses destinées à améliorer l'outillage national et à développer la puissance économique de la nation.

Dans ces conditions, il est normal de constater en Grande-Bretagne, un accroissement considérable du volume des charges publiques, accroissement qui a principalement porté sur quelques postes du budget des dépenses.

I. — *LE TOTAL DES DÉPENSES PUBLIQUES*[1]

La progression des dépenses publiques, déjà inquiétante lorsqu'on considère seulement la masse des crédits budgétaires,

1. Les dépenses de l'État n'ont pas été les seules à s'accroître depuis la guerre. Celles des collectivités locales ont, elles aussi, augmenté dans de très notables proportions. D'un montant de 102,009 millions de £ environ en 1913-1914, elles se sont élevées en moyenne à plus de 280 millions de £. dans les années d'après-guerre. Bien que notre étude porte seulement sur les finances de l'État, il nous a paru utile de mentionner cette évolution parallèle des finances locales, pour permettre de mesurer toute l'augmentation de la charge du contribuable britannique depuis la fin des hostilités.

Pour plus de détails, consulter l'ouvrage de M. Bernard Chaveton sur les finances locales anglaises.

le devient davantage encore si l'on tient compte du mouvement des prix après la guerre.

§ 1. — Le montant des dépenses exprimées en monnaie.

Mieux que tout commentaire, le tableau suivant montre l'augmentation des dépenses publiques telle qu'elle apparaissait au peuple britannique lors de chaque « budget speech ».

Dépenses effectuées dans l'année budgétaire.

(*en millions de £*).

1913-1914	197,5
1924-1925	795,7
1925-1926	825,0
1926-1927	842,4
1927-1928	838,6
1928-1929	848,04
1929-1930	829,49
1930-1931	881,037

On voit, qu'après une brusque élévation au lendemain des hostilités, la courbe des dépenses publiques est demeurée presque inchangée de 1924-1925 à 1929-1930; mais qu'elle s'est de nouveau et rapidement élevée à partir de cet exercice, qui coïncide en Angleterre avec les premières répercussions de la crise générale.

On n'aurait d'ailleurs qu'une imparfaite image de la progression des dépenses publiques au cours des années qui ont précédé la tentative faite par le Chancelier de l'Échiquier pour assainir les finances, si l'on ne tenait pas compte des charges de l'État, qui, sans apparaître au budget, étaient supportées directement par la Trésorerie. La plus lourde avait son origine dans le déficit du fonds de chômage. Cette charge limitée à quelques trois millions de Livres en 1929-1930, est devenue brusquement en 1930-1931 égale à £ 36.440.000.

§ 2. — Le montant des dépenses en fonction du niveau des prix.

Ces quelques chiffres montrent déjà que les budgets britanniques d'après-guerre sont plus de quatre fois supérieurs à ce qu'ils étaient avant les hostilités. En réalité, l'augmentation est plus considérable encore, car les prix n'ont cessé de baisser depuis que la Livre a été rattachée à l'or en 1925.

D'après les indices du « London and Cambridge economic service » les prix de gros (base 100 en 1913) qui s'étaient élevés à 166 en 1924, se sont abaissés à 140 en 1928, à 136 en 1929, à 119,5 en 1930 et à 104 en 1931. Le coût de la vie a suivi une évolution parallèle mais moins accusée : 175 en 1924, 166 en 1928, 164 en 1929, 157 en 1930 et 147 en 1931. Ainsi, depuis 1925, une baisse des prix, moins sensible, il est vrai, que dans les autres pays, très réelle pourtant, a été enregistrée en Grande-Bretagne.

Il est nécessaire de tenir compte de cette évolution dans l'étude des dépenses publiques. En effet, à un moment où tous les prix baissent, c'est-à-dire à un moment où la valeur de la monnaie s'accroît, les obligations contractées antérieurement par l'État — comme celles contractées par les particuliers — deviennent plus rigoureuses. Exprimées avec des unités monétaires qui ont augmenté de valeur, les dépenses consolidées obligent à des sacrifices plus grands que ceux qui avaient été consentis lors de leur engagement. Elles constituent des charges d'autant plus lourdes que la baisse des prix entraîne la diminution des revenus publics : la plupart des revenus de l'État — comme ceux des particuliers — ayant aujourd'hui leur origine dans le commerce ou l'industrie, ont par suite leur montant nominal comme leur montant réel, variables en fonction

du mouvement des prix. L'augmentation du poids des dépenses fixes devrait être, il est vrai, compensée par une réduction de celui des dépenses de matériel et d'approvisionnement. En fait, malgré la baisse des prix, les crédits de cette nature ne sont jamais réduits et servent à contracter de nouveaux engagements.

Il apparaît ainsi qu'en Grande-Bretagne où les dépenses publiques avaient augmenté en valeur nominale plus de quatre fois, la charge budgétaire s'était aggravée en réalité dans une proportion beaucoup plus forte. Elle devait peser plus lourdement sur la nation à mesure que s'accentuerait la baisse générale des prix.

II. — *LES PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSES PUBLIQUES*

A cet accroissement de la charge totale du budget, ont contribué toutes les dépenses publiques. Toutefois, l'augmentation est particulièrement considérable du fait des trois grandes catégories de dépenses : dettes, services sociaux, outillage national.

C'est ce que montre avec évidence le tableau suivant que nous empruntons au livre de M. Joseph Sykes « British Public Expenditure » :

Dépenses publiques en 1913-14 et au cours d'une année moyenne de la période 1921-1931.

(*en millions de £.*)

	1913-14	ANNÉE moyenne d'après-guerre.	AUGMENTATION
Service de la dette publique. . . .	24,6	366,2	341,6
Pensions de guerre (dette viagère) .	—	92,4	92,4
Services sociaux	33,2	119,7	86,5
Service de la Défense nationale . .	78,1	122,7	44,6
Dépenses d'intérêt économique . .	5,7	47,3	41,6
Autres services.	26,4	53,8	27,4
Divers.	2.4	2,7	0,3
	170,4	804,8	634,4

C'est ce qui ressort également de la comparaison des importances respectives des dépenses en 1913 et en 1929 :

Importance des différentes dépenses par rapport à l'ensemble du budget.

(*en pourcentage.*)

	1913-14	1929-30
Service de la dette et Pensions de guerre .	14,41	54,80
Services sociaux.	8,56	14,25
Service de la Défense nationale.	45,90	15,35
Dépenses d'intérêt économique.	0,53	1,85
Autres services (administrat. civiles, etc.) .	31,60	14,85
Total du budget.	100	100

Pour connaître la situation financière telle qu'elle se présentait en 1931, il est donc particulièrement intéressant d'étudier successivement l'évolution des dépenses de la dette, des dépenses sociales, et des dépenses économiques.

§ 1. — La dette.

Le service de la dette publique, qui était en 1913-1914 de 24,6 millions de £, était estimé pour l'année 1931-1932 (y compris les pensions de guerre) à 405,998 millions de £. Alors que ce service ne constituait en 1913-1914 que les 14,41 p. 100 des dépenses publiques, il en formait les 54,80 p. 100 en 1929-1930, et les 50,53 p. 100 en 1931-1932. C'est le poste budgétaire qui a été le plus développé depuis 1913.

Son importance s'explique par l'augmentation considérable du capital de la dette au cours des hostilités. D'un montant de 649.770.000 £ en 1914, il s'élevait en 1929 à un total de 7.595.508.000 £ dont 6.510.823.000 £ pour la seule dette intérieure.

La réduction d'un tel capital et du service de ses intérêts a

été l'objet des efforts de tous les gouvernements successifs depuis la signature de la paix. Leur politique à cet égard paraît avoir été quelque peu vaine.

Malgré les tentatives nombreuses d'amortissement, le capital de la dette n'a pas été réduit dans de notables proportions. En dix ans, de 1920-1921 à 1930-1931, sa diminution a été inférieure à 300 millions de £. Et cependant, persuadés de la nécessité d'une réduction rapide, les Chanceliers de l'Échiquier ont, depuis la guerre, consacré à ce but d'importants crédits. Même en 1928, le ministre des Finances, Mr W. Churchill, a élaboré et mis en œuvre un plan grandiose, destiné à amortir le total de la dette en une cinquantaine d'années. Le « New Sinking Fund » réorganisé à cette époque, a été doté d'une annuité inscrite au budget et fixée à 355 millions de £. Au moyen de ce crédit, la Caisse d'amortissement devait assurer le service de la dette et en réduire le capital. En fait, les dépenses nécessitées par le règlement des intérêts ont toujours été supérieures aux prévisions (334.601.000 £ contre 326.400.000 £ en 1928-1929 ; 329.404.000 £ contre 328.500.000 £ en 1929-1930) ; et par suite l'amortissement n'a pas été aussi important que l'espérait le Chancelier de l'Échiquier. Comme la Trésorerie avait en outre recours à l'emprunt pour financer certaines dépenses sociales, le capital de la dette n'a guère été diminué.

Il n'était pas possible d'attendre d'une aussi faible réduction de capital un allégement du service des intérêts. Aussi les Chanceliers de l'Échiquier, en même temps qu'ils tentaient d'amortir la dette, s'efforçaient-ils d'en convertir la majeure partie. Cette politique n'a donné, elle aussi, que d'inappréciables résultats.

Si les sommes dépensées en paiement d'intérêt ont varié chaque année, il semble qu'elles aient été plutôt en augmenta-

tion depuis la guerre : en 1921-1922, 303.900.000 £; en 1925-1926, 304.300.000 £; en 1927-1928, 309.000.000 £; en 1928-1929, 310.066.000 £; et en 1929-1930, 304.986.000 £. C'est qu'en effet, toutes les conversions effectuées depuis la fin des hostilités l'ont été dans de médiocres conditions. En 1921 et 1922, pour convertir des 5 p. 100 « National War bonds », a été émis un 3 1/2 « Conversion loan » dont le taux d'intérêt réel variait entre 5,6 5,7 p. 100. En 1924 le gouvernement proposa en échange du 5 p. 100 « War loan » un 4 1/2 « Conversion loan ». L'économie réalisée sur les intérêts était très faible, et les primes en capital, offertes aux souscripteurs pour les intéresser à l'opération, augmentaient le capital de la dette. D'ailleurs cette conversion ne rencontra auprès du public qu'un accueil réservé. De même, en 1927 pour faire face au remboursement de « Treasury bonds » 5 p. 100 et de « War bonds », fut émis un 4 p. 100 « Consolidated loan » avec primes de capital et avec l'engagement contracté par l'État d'en soutenir le cours. En 1929 enfin, un 5 p. 100 « Conversion loan » fut offert au pair, soit contre du 5 p. 100 « War loan », soit contre de l'argent frais.

On voit que les opérations de conversion pratiquées au cours des années d'après-guerre n'ont procuré que de très faibles allégements au budget. Elles ont permis, toutefois, d'aménager de façon meilleure la structure de la dette. Une fraction importante de la dette à court terme a été graduellement remplacée par une dette à plus long terme, et même par une dette consolidée. La dette flottante n'atteint plus en 1930 que 637.415.000 £, en diminution de près de moitié par rapport à 1919. Elle demeure cependant anormalement importante. Sans doute les Chanceliers de l'Échiquier ne se sont pas appliqués à la réduire davantage, parce que le loyer de l'argent sur le marché monétaire était relativement modéré et que les

émissions sur le marché financier rencontraient peu de succès. Mais, par suite de cette politique, la situation de la Trésorerie se trouvait étroitement liée à l'évolution du marché ; et la masse des treasury bills était, en cas de crise monétaire, particulièrement malaisée à renouveler. D'autre part, le volume du 5 p. 100 « War loan », qui formait la plus grosse part de la dette à moyen terme, n'avait pas cessé de grossir depuis la fin des hostilités. Cet emprunt, au service particulièrement lourd, se montait en 1920 à 1.977 millions de £. Constamment offert en échange des « National war bonds » qui venaient à échéance, il atteignait en 1929 le chiffre de 2.184 millions de £. Devant être remboursé entre 1929 et 1947, il était pour la Trésorerie l'objet de graves préoccupations car tous les efforts qu'elle avait tentés pour le fragmenter étaient demeurés vains.

Ainsi qu'ils aient essayé une politique d'amortissement ou une politique de conversion, les gouvernements successifs ont été impuissants à réduire le poids de la dette publique. Après dix ans de tentatives, la dette continue de peser lourdement sur le budget britannique, et lui fait perdre la plus grande partie de son élasticité. Cette situation est d'autant plus dangereuse que d'autres catégories de dépenses ne cessent de se développer.

§ 2. — Les dépenses sociales.

Les dépenses sociales appartiennent à ce groupe de dépenses croissantes. Le coût total des services, qui était en 1911 limité à 62.921.000 £ est passé en 1929 à 341.777.000 £. Tous ceux qui participent à leur financement, qu'il s'agisse de l'État, des collectivités locales ou des particuliers cotisant aux diverses assurances sociales, ont vu s'augmenter leurs charges. En particulier, les dépenses de l'État — les seules qui nous intéressent dans le cadre de la présente étude — se sont élevées

de 28.332.000 £ en 1911 à 126.843.000 £ en 1929, en augmentation de plus de quatre fois et demie. Alors qu'elles représentaient en 1913-1914 les 8,56 p. 100 du budget des dépenses, elles en constituaient en 1929 les 14,25 p. 100.

La lecture du tableau suivant[1] permet d'apprécier le nombre et l'importance respective des principales catégories de services sociaux à la veille de la crise économique générale :

Contribution de l'État aux services sociaux.

(*en milliers de £.*)

	1911	1929
Assurance chômage	—	12.011
Assurance maladie	—	7.630
Assurance vieillesse, veuves et orphelins	—	4.000
Retraites pour la vieillesse (sans contributions des intéressés)	7.360	34.914
Éducation	17.688	48.152
Enseignement technique	309	324
Hôpitaux et assistance aux malades	67	2.717
Maternité et soins aux nouveau-nés	—	1.021
Habitations à Bon marché	5	11.393
Assistance aux pauvres	2.561	3.502
Soins aux personnes atteintes de maladies mentales	362	1.179
Total	28.352	126.843

Il apparaît ainsi que depuis la guerre, l'ensemble des services sociaux s'est développé, mais que tous n'ont pas progressé également. La plus lourde charge de l'État est constituée par les assurances sociales et par les dépenses d'enseignement. En dehors de ces deux grandes catégories de services, existent de nombreuses institutions, telles que l'assistance aux pauvres, les offices d'habitation à bon marché, les hôpitaux et les sanatoria gérés par l'État, qui suppléent et complètent l'œuvre réalisée par la charité privée.

1. Extrait du rapport May, p. 144.

On ne saurait méconnaître l'importance de l'obstacle que constituera pour l'assainissement des finances publiques, le développement de ces services, particulièrement de l'assurance-chômage. En effet, dans la période d'après-guerre, et à mesure que les répercussions de la crise générale se feront sentir plus durement, l'importance de cette assurance ne cessera de grandir ; et même de nouveaux régimes de secours contre le chômage se développeront.

Le système de l'assurance-chômage, qui avait été créé en 1911 pour des catégories relativement réduites d'ouvriers, a été étendu en 1920 à presque tous les travailleurs. Aussi le nombre des personnes assurées contre le chômage se montait-il en 1930 à 12.320.000.

En même temps que s'accroissait le nombre des assujettis, s'augmentaient les avantages dont ils étaient appelés à bénéficier au cas où ils auraient été dans l'impossiblilité de s'employer. Alors qu'en 1913, le taux de l'allocation hebdomadaire était de 7 shillings, il s'élevait en 1920 à 15 shillings, et en 1928 à 17 shillings. A partir de 1921, le chômeur a reçu, en dehors de son allocation personnelle, une allocation spéciale pour ses charges de famille. Pour son conjoint et deux enfants, par exemple, il lui était versé une indemnité de 7 shillings en 1921, de 11 shillings en 1928, et de 13 shillings en 1930. Si l'on considère que le coût de la vie et le niveau moyen des salaires a baissé depuis 1920, on peut apprécier l'accroissement du pouvoir d'achat dont ont joui les chômeurs au cours de la période d'après-guerre.

Bien que les allocations de chômage soient devenues plus importantes, les conditions requises pour en bénéficier ont été rendues moins rigoureuses. A la suite d'une réforme préconisée par le « Blonesburgh Committee » et réalisée en 1928, la seule condition nécessaire pour avoir droit à l'assurance était

d'avoir versé au moins trente contributions dans les deux années qui précédaient la demande d'allocation.

La durée des prestations demeurait, il est vrai, limitée. La période maximum pendant laquelle les allocations hebdomadaires pouvaient être accordées, n'était que de vingt-six semaines. Lorsque cette demi-année était écoulée, le chômeur n'avait droit à aucune autre allocation tant qu'il n'avait pas versé dix nouvelles contributions.

La limitation du nombre des allocations, comme la nécessité de remplir certaines conditions pour y avoir droit, étaient apparues comme des mesures encore trop rigoureuses envers des individus qui, malgré leur désir, ne pouvaient travailler. Aussi, en dehors même du système de l'assurance-chômage, il avait été institué des régimes de secours procurant aux chômeurs des avantages sensiblement égaux : le « Transitional benefit » et l'assistance chômage.

Sans cesse développé et fréquemment modifié depuis 1921, le « Transitional benefit » a été réformé presque entièrement en 1927 et en 1929. A ce régime sont intéressés les chômeurs qui relèvent du système de l'assurance-chômage, mais qui, ayant versé moins de trente contributions dans les deux dernières années, ou qui, ayant reçu pendant vingt-six semaines les allocations et n'ayant pas payé à nouveau dix contributions, ne peuvent plus recevoir de prestations. Le « Bénéfice transitoire » leur accorde des secours pendant un an, à la seule condition qu'ils aient versé huit contributions dans les deux années qui ont précédé leur demande d'allocations.

Mais ce « bénéfice », comme son nom l'indique, n'est que transitoire, et pour y avoir droit, le chômeur doit encore satisfaire à quelques conditions de versements, si réduites qu'elles soient. Aussi, pour assurer l'existence des sans-travail, a-t-on eu enfin recours à l'assistance publique, à

laquelle peut s'adresser tout chômeur qui ne disposerait pas des moyens nécessaires à sa subsistance et à celle des siens, et qui ne ferait pas partie ou aurait cessé de faire partie du système d'assurance ou de celui des « Transitional benefit ». Depuis la guerre, les chômeurs qui relèvent de l'assistance publique forment le plus grand nombre dans la catégorie des pauvres assistés : 800.000 individus pour un total approximatif d'un million. Avec leurs familles, ils représentaient une population de 3 à 4 millions de personnes que l'Angleterre devait secourir en dehors du mécanisme même de l'assurance-chômage.

Ainsi le chômeur, victime d'un état économique qui le condamne à quitter son emploi sans lui donner la possibilité matérielle d'en retrouver un autre, est toujours assuré de recevoir un secours. Pour lui, importe seule la réalité de l'indemnité reçue. Mais en matière budgétaire, la division subtile établie entre assurance-chômage, Transitional benefit et assistance, conserve toute son importance. En effet, le poids des prestations est différemment supporté selon leur provenance.

En premier lieu, l'assistance publique relève des collectivités locales. Mais aux dépenses qu'elle entraîne, l'État participe en accordant de larges subventions à tous les comtés et districts. En 1930, le total des contributions de l'État aux revenus locaux, qu'il s'agisse du « general Exchequer contribution », des « additional Exchequer Grants » ou des « Supplementary Exchequer Grants », se montait à 51.827.750 £. Le Gouvernement central peut ainsi être regardé comme supportant une grande partie de l'assistance.

En second lieu, le Transitional benefit est entièrement à la cyarge de l'État. On se rendra compte de l'importance qu'il revêt au point de vue budgétaire en remarquant que le nombre des personnes qui reçoivent les « benefits », après avoir été

de 120.000 en janvier 1929, est passé à 300.000 en mai 1930, à 410.000 en mai 1931, et que le coût de ce système estimé à 3.985.000 £ en 1929-1930, s'est élevé à 20.316.485 £ en 1930-1931.

Enfin aux ressources de la Caisse d'assurance-chômage, contribuent les assurés, les employeurs et l'État. Le tableau suivant indique les principales variations du taux hebdomadaire de ces contributions, au cours des années d'après-guerre.

Taux hebdomadaire des contributions pour un ouvrier adulte du sexe masculin.

(*en pence.*)

	CONTRIBUTION de l'assuré.	CONTRIBUTION du patron.	CONTRIBUTION de l'Échiquier
	—	—	—
Novembre 1920.	2 1/2	2 1/2	1 2/3
Janvier 1926.	7	8	6 3/4
Avril 1929.	7	8	7 1/2

La contribution de l'État s'était élevée en 1929 à 7 pence et demi, et elle atteignait à cette date la moitié du total des participations du patron et de l'assuré. Étant donné le nombre des assujettis que nous avons déjà cité : 12.320.000, il est possible d'apprécier la charge normale que le budget supportait du fait de l'assurance-chômage.

Malgré l'importance des contributions de l'État et des particuliers, le fonds d'assurance-chômage ne parvenait pas à réaliser l'équilibre de ses recettes et de ses dépenses. Il était obligé de recourir presque chaque année à l'emprunt. Sa dette envers la Trésorerie se montait à 24.530.000 £ en mars 1928, et progressait rapidement pour devenir de 35.960.000 £ en mars 1929; de 38.950.000 £ en mars 1930; 75.390.000 £ en mars 1931. Ces avances apparaissaient comme de plus en plus malaisées à rembourser, et cet appel répété à des ressources

exceptionnelles pour équilibrer des dépenses dont le montant demeurait stationnaire et s'élevait même, pouvait à bon droit être regardé comme un expédient financier.

La crise économique générale, dont les répercussions s'aggraveront en Grande-Bretagne en 1931 et en 1932, aura pour effet d'augmenter considérablement le déséquilibre du fonds de chômage. Elle aura également pour effet d'accroître toutes les dépenses faites en faveur des chômeurs. Elle sera ainsi à l'origine d'une situation particulièrement critique pour les finances publiques.

§ 3. — Les dépenses d'intérêt économique.

En comparaison des dépenses sociales et du service de la dette, les dépenses d'intérêt économique semblent d'une importance limitée. Toutefois, il paraît utile de les examiner brièvement, car elles contribuèrent, malgré leur volume relativement restreint, à l'augmentation des dépenses publiques depuis la guerre. D'un montant de 5,7 millions de £ en 1913-1914, elles atteignaient en 1930-1931 environ 46.000.000 de £.

Sous la rubrique des services d'intérêt économique, il est possible de classer les dépenses les plus diverses. Les unes, comme certains programmes de travaux mis en œuvre dans les régions les plus atteintes par le chômage, peuvent rappeler les dépenses de nature sociale. D'autres sont d'intérêt plus spécifiquement économique. Telles sont les dépenses des offices créés depuis la guerre : Office pour la mise en valeur des colonies ; Office pour le développement du commerce avec l'empire ; Office des recherches scientifiques. Telles sont également les subventions accordées aux armateurs, aux producteurs de betteraves sucrières, de blé, de lait, et aux éleveurs de bétail.

Ces dépenses, sont surtout intéressantes comme indices de l'évolution qu'a subie l'Angleterre libérale du XIX^e^ siècle. Au contraire, la réforme des finances locales destinées à favoriser l'agriculture et les industries de base a eu sur le budget de l'État de plus importantes répercussions.

En Angleterre, les taxes locales sont assises, non pas sur les bénéfices réalisés par les entreprises ou les agriculteurs, mais sur les immobilisations et les surfaces cultivées. Dès lors, les industries de base à outillage développé, les cultures extensives, sont particulièrement frappées. Comme les dépenses locales sont surtout des dépenses d'assistance chômage, ce mode d'imposition conduisait à une situation paradoxale : les taxes étaient d'autant plus élevées que les conditions de l'industrie et de l'agriculture étaient plus médiocres.

Par le « De-rating Sheme » mis en œuvre en avril 1928 par Mr Winston Churchill, alors chancelier de l'Échiquier, les taxes sur les usines, locaux industriels et terres cultivées ont été allégées. Pour financer la réforme, un procédé ingénieux était institué. Les excédents du budget général des exercices 1928-1929 et 1929-1930 étaient versés à une caisse de réserve spéciale. Durant les années suivantes, au cours desquelles les dégrèvements commençaient à jouer, l'État devait, au moyen des ressources de cette caisse, fournir aux collectivités locales des sommes correspondantes à celles dont elles étaient privées. A partir de 1932-1933, il était prévu que le financement de ces subventions ne reposerait plus que sur les plus-values de tous les impôts.

La crise générale qui apparaît en Grande-Bretagne en 1930, a bouleversé toute l'économie de ce plan conçu avec un singulier optimisme, et l'État s'est vu dans l'obligation de supporter les frais de la réforme estimés annuellement à 30 mil-

lions de £, alors que ses ressources normales ne cessaient de diminuer.

Et terminant cet exposé des dépenses d'intérêt économique supportées par le budget de l'État, il semble nécessaire de mentionner au moins les charges du Fonds des routes. Constitué en budget autonome depuis 1928, cet office doit, au moyen de ressources provenant des impôts sur les automobiles, verser aux collectivités locales les sommes nécessaires à l'entretien des routes. Mais dès 1930, l'équilibre financier de ce fonds est menacé par les engagements contractés pour de grands travaux de circulation routière, et son déficit aggrave la mauvaise situation générale des finances publiques.

* * *

Seuls parmi les grandes catégories de dépenses, les services de la Défense Nationale ont été très fortement réduits depuis la signature de la paix. Dans les années d'après-guerre, les constructions navales ont été presque entièrement arrêtées. L'effectif de la marine a été abaissé de 121.400 hommes en mars 1922 à 94.047 hommes en mars 1931 ; et celui de l'armée de terre de 296.948 hommes en octobre 1921 à 188.460 hommes en octobre 1930. Aussi les dépenses de sécurité nationale, qui s'étaient élevées à 178 millions de £ en 1921-1922 n'étaient-elles plus que de 119 millions en 1925-1926, et de 114 millions en 1928-1929.

Par ailleurs, le coût des autres services, administration centrale, régies financières, police, office des bâtiments et imprimerie nationale, s'il est plus élevé qu'avant la guerre, par suite de l'augmentation des salaires et traitements décidée en 1921, n'a pas varié de façon notable depuis cette date.

Aussi semble-t-il possible d'affirmer que l'augmentation

constante des dépenses publiques, si dangereuse pour l'équilibre des budgets d'après-guerre, provient presque uniquement des trois grandes catégories de services que nous avons examinés au cours de ce chapitre : service de la dette, dépenses sociales, dépenses d'intérêt économique. Or ces dépenses augmentent ou diminuent autant sous l'influence des circonstances que par la volonté des Pouvoirs Publics. En effet, l'allégement ou l'alourdissement de la dette est commandé par l'évolution du marché financier. Les dépenses sociales et économiques se gonflent ou diminuent suivant les fluctuations économiques. Dans une certaine mesure, le volume des dépenses publiques est une conséquence de la situation générale.

CHAPITRE III

L'ÉVOLUTION DES RECETTES DE L'ÉTAT

Alors que les dépenses publiques étaient près de cinq fois supérieures à ce qu'elles étaient en 1914, et la situation économique gravement troublée, les hommes d'État et le peuple britannique estimaient prochain le retour aux conditions d'avant-guerre. Selon une opinion généralement admise, les difficultés des premières années de paix auraient dû rapidement disparaître si elles n'avaient été indûment prolongées par les troubles de la grève générale de 1926. Aussi, les Chanceliers de l'Échiquier se montrèrent-ils préoccupés d'assurer l'équilibre du budget plus par des ressources exceptionnelles que par des recettes régulières dont aurait bénéficié chaque exercice financier.

Le plus souvent, ils firent montre d'une incontestable ingéniosité pour subvenir aux besoins du Trésor par des moyens que l'on pourrait qualifier d'expédients. Si le budget 1930-1931 présenté par M. Snowden, le chancelier de l'Echiquier du gouvernement travailliste qui venait d'arriver au pouvoir, sembla conçu avec une plus grande rigueur financière, le budget de l'année suivante (1[er] budget 1931-1932) parut semblable à ceux qu'avait élaborés Mr Winston Churchill, chancelier de l'Échiquier du gouvernement précédent. Pourtant, M. Snowden avait déclaré à la réunion annuelle des banquiers en 1930 : « Ce pays doit payer son train de vie..., je ne vivrai pas en

dépensant mon capital... cela peut être fait une fois, deux fois peut-être même trois ou quatre, mais le jour vient où il faut faire face aux dépenses. Ce jour est venu. » En fait ce jour n'était pas encore venu, et les réactions politiques, tant à la Chambre des Communes que dans le pays, étaient encore trop vives pour que le Gouvernement pût demander à la nation un effort financier qui devait être considérable.

Aussi les ressources publiques, bien qu'elles aient été accrues de façon notable depuis la guerre, n'ont-elles cessé d'être insuffisantes pour faire face aux charges que la Grande-Bretagne s'était imposées.

I. — *L'ACCROISSEMENT DES RESSOURCES PUBLIQUES*

Augmentation des impôts, recours à des expédients financiers tels furent les procédés utilisés pour tenter de réaliser l'équilibre du budget.

§ 1. — L'augmentation des impôts.

Alors qu'en 1913-1914 les ressources de l'État avaient été de £ 198 millions, en 1928-1929 elles étaient de £ 836 millions. En 1913-1914, les recettes proprement fiscales se montaient à £ 163 millions tandis qu'en 1928-1929, elles s'élevaient à £ 664 millions. Pour l'exercice financier qui précéda les hostilités, les contributions directes et les droits d'enregistrement se montèrent à £ 87,9 millions et les indirectes à £ 75,1 millions. En 1928-1929, les premiers rapportaient au Trésor £ 406,94 millions et les secondes £ 257,198 millions. En 1913-1914 les ressources du budget général étaient composées pour 44,35 p. 100 par les impôts directs et les droits d'enregistrement, pour 37,89 p. 100 par les contributions indirectes. En 1928-1929, la proportion était de 53,67 p. 100 pour les impôts

assis sur les revenus et le capital et de 33,92 p. 100 pour les impôts de consommation.

La place plus grande réservée depuis la guerre à la taxation directe donnerait à penser que les classes riches et aisées devaient, dans l'esprit des chanceliers successifs, être presque les seules à supporter les charges nationales. Le caractère progressif, qui pour la plupart des impôts directs devient plus marqué, semble inspiré de la même conception. Dans les impôts sur le revenu non seulement les abattements à la base, qui existaient en 1913-1914, ont été maintenus, mais ils ont encore été augmentés pour favoriser les redevables ayant charge d'enfants. En revanche le nouveau tarif a frappé lourdement les contribuables qui jouissaient de revenus importants. Ainsi pour un revenu de 350 livres dû au seul travail, l'impôt qui était en 1913-1914 de 7 £ 2 s 6 d, était en 1929-1930 de 15 £ 13 s 4 d. Pour un revenu de même nature se montant à £ 600, l'impôt, qui était de £ 18 passait à 50 £ 10 s. La progressivité était encore plus marquée pour les impôts frappant les profits du capital. 350 livres de revenu appartenant à cette catégorie, sur lesquelles en 1913-1914 était perçu un impôt de 11 £ 1 s 8 d, étaient frappées en 1929-1930 par un impôt de 21 £ 10 d; et un revenu de £ 600 soumis avant la guerre à un impôt de £ 28, était frappé en 1929-1930 d'un impôt de 70 £ 10 s.

Par ailleurs, les droits de succession qui rapportaient en 1913-1914, 27,3 millions de £, en 1924-1925, 59,5 millions de £, en 1926-1927, 67,3 millions de £ ont procuré au Trésor en 1928-1929, 80,750 millions de £.

La taxation indirecte s'est, elle aussi, développée, bien qu'elle occupe proportionnellement dans les ressources de l'État une place moins importante qu'avant la guerre. En effet, les Chanceliers de l'Échiquier ont toujours hésité à recourir aux impôts de consommation, et dès qu'il leur paraissait possible, se sont

efforcés de les réduire. Ainsi furent supprimés en 1928-1929 les droits sur le thé et réduite la taxe sur le sucre. Les impôts qui frappaient des objets considérés comme superflus tels l'alcool, le tabac, les automobiles, furent, il est vrai, augmentés.

Quant aux droits de douane qui avaient été établis au cours et au lendemain des hostilités, ils ne sont pas modifiés dans les années suivantes, et même Mr Snowden s'en montre résolument l'adversaire.

Ainsi il apparaît que si certains redevables étaient très lourdement frappés, une partie importante de la population qui était appelée à bénéficier des dépenses budgétaires, ne participait que pour une faible mesure à leur financement.

§ 2. — Les expédients destinés a assurer l'équilibre du budget.

Cependant, l'opinion générale considérait que le plafond fiscal était atteint et qu'il était difficile de recourir à de nouveaux impôts. Le Gouvernement britannique semblait partager cette conviction. Aussi, les chanceliers de l'Échiquier, qu'ils fussent conservateurs ou qu'ils fussent travaillistes, eurent-ils sans cesse recours à des expédients pour obtenir les ressources nécessaires à l'équilibre du budget.

Nous avons fait mention dans le chapitre précédent de l'optimisme avec lequel Mr Churchill avait conçu la réforme des finances locales. De même, en 1928-1929, il prélevait £ 13.200.000 sur un fond de Trésorerie : le « currency notes fund ». Des procédés similaires furent employés par Mr Snowden lors de l'élaboration du premier budget 1931-1932. 12.000.750 livres furent prélevées sur le « dollar exchange account » qui, constitué en 1915 à New-York comme réserve de change, ne semblait plus nécessaire pour le paiement des dettes de guerre

depuis qu'avait été fondée la banque des règlements internationaux. Mr Snowden augmentait artificiellement les recettes de ce même budget en décidant que « l'income tax » qui jusqu'ici était payable en deux versements égaux, le serait désormais pour 3/4 le 1er janvier et pour 1/4 le 1er juillet.

Surtout, pour présenter aux Communes un budget en équilibre, les chanceliers de l'Échiquier, surestimaient souvent le rendement des impôts. Ainsi en 1929-1930, les impôts du Timbre dont le montant avait été évalué à £ 31 millions, ne rapportèrent que £ 25.670 millions. De même dans le premier budget 1931-1932, les droits de succession et de timbre étaient manifestement surévalués.

II. — *L'INSUFFISANCE DES RESSOURCES NORMALES*

En dehors même de ces postes dont l'évaluation sembla trop optimiste, dès le moment où les budgets furent présentés aux Communes, le recouvrement des recettes en général donna lieu à de graves mécomptes. Ces mécomptes rendaient nécessaire le recours à l'emprunt pour financer des dépenses que l'on pouvait considérer comme normales.

§ 1. — Les mécomptes dans la rentrée des impôts par suite de la crise.

L'accroissement des dépenses, le souci d'éviter de nouveaux impôts ne pouvaient avoir pour effet qu'un précaire équilibre du budget au cours des années d'après-guerre, et rendre inévitable le déficit lorsque surviendrait la crise générale.

Dans l'esprit du Chancelier de l'Échiquier du Gouvernement Conservateur, toutes les dépenses nouvelles devaient être aisément financées par les plus-values que ne manqueraient pas de donner tous les impôts à mesure que s'étendrait à la Grande-

Bretagne la prospérité économique commune à tous les autres pays. Ainsi, en 1929-1930, Mr Churchill prévoyait un excédent de recettes de 10 millions de £, soit une augmentation de plus de 1,5 p. 100 du rendement des impôts. Cet espoir ne fut pas justifié par les événements ; tous les impôts, qu'il s'agisse des contributions directes ou des contributions indirectes, eurent des rendements inférieurs aux estimations. L'income tax ne rapporta que 237,426 millions de £ au lieu des 239,500 millions de £ qui avaient été prévues ; les droits de timbre 25,670 millions de £ au lieu de 31millions de £ ; les impôts indirects 127,500 millions de £ au lieu de 130,550 millions de £.

Lorsque Mr Snowden devint chancelier de l'Échiquier, il s'efforça d'accroître le rendement des impôts en élevant les tarifs. Cependant, le budget de 1930-1931, qui comportait ces modifications fiscales, donna des résultats aussi défavorables que le budget précédent : le recouvrement de l'income tax qui était estimé 260 millions de £, ne donna que 256,047 millions de £, celui du Timbre qui était estimé 27 millions de £ ne fut que de 20,650 millions de £; celui des impôts indirects se trouva de plus de 5 millions inférieur aux prévisions.

Dans ces conditions, après des budgets qui avaient été sensiblement en équilibre sans toutefois permettre un amortissement notable de la dette, vinrent des budgets grevés d'un lourd déficit. La situation paraissait d'autant plus grave que des dépenses que l'on pouvait considérer comme normales n'étaient couvertes que par l'emprunt.

§ 2. — Le recours constant a l'emprunt pour financer certaines dépensess normales.

En effet, le financement du fonds de chômage, du fonds des routes et même le service des saving certificates étaient assurés par l'emprunt.

A mesure que le chômage s'aggravait dans le Royaume-Uni, la part des dépenses d'assurance qui est normalement à la charge de l'État ne cessait d'augmenter. Mais un danger plus grave apparaissait pour les finances publiques. En effet, avec les ressources dont elle disposait, la Caisse de chômage n'était plus en mesure de faire face aux charges qui lui incombaient. Elle était obligée d'avoir recours au Trésor, qui lui fournissait sous formes d'avances temporaires les sommes destinées au paiement des allocations. Le montant de ces emprunts, qui en mars 1928 s'élevait à £ 24.530.000, en mars 1929 à £ 35.960.000, en mars 1930 à £ 38.950.000, atteint en mars 1931 £ 75.390.000. A bon droit on pouvait se demander si la Caisse de chômage rembourserait jamais au Trésor ses avances.

Bien que les emprunts de la Caisse de chômage fussent de beaucoup les plus importants, ceux que rendit nécessaire le service des saving certificates ne peuvent être regardés comme négligeables. En 1929-1930 £ 4.818.912; et en 1931-1932 £ 8.400.000 furent empruntées pour payer les intérêts servis aux épargnants.

Enfin, le budget autonome du fonds des routes se trouvait dès 1930 dans un équilibre précaire, et à partir de 1931 devait même être en déficit. Au mois de septembre 1931, en présentant les mesures exceptionnelles de redressement financier, M. Snowden estimait l'excédent de ses dépenses sur ses recettes à £ 9.000.000.

* * *

Ainsi il apparaissait qu'aux dépenses normales de la Grande-Bretagne correspondaient de moins en moins des recettes normales. En particulier, après plusieurs mois d'une crise dont le terme était difficile à prévoir, il semblait peu justifiable de recourir à l'emprunt pour financer les charges que l'augmen-

tation du nombre des « sans-travail » faisait peser sur la Caisse de chômage.

En revanche, l'usage d'inscrire au budget un crédit pour amortir la dette semblait relever d'une politique trop rigoureuse en période de difficultés financières.

Dans ces conditions, les résultats de chaque exercice budgétaire, tels qu'ils étaient définis par les Chanceliers de l'Échiquier, ne donnaient qu'une imparfaite image de la situation des finances publiques. Aussi, à côté de ces résultats qu'ils qualifiaient d'apparents, les économistes s'efforçaient-ils de dégager les résultats réels[1]. Selon leurs conceptions, les impôts, les taxes et les recettes domaniales devaient balancer toutes les dépenses de chômage, de travaux publics et du service de la Dette, mais pouvaient ne pas fournir les sommes nécessaires à l'amortissement. D'après leurs calculs, l'excédent réel du budget qui se montait en 1928-1929 à £ 32.879 ne s'élevait plus en 1929-1930 qu'à £ 25.416, et tombait en 1930-1931 à £ 7.114. Au cours des années suivantes, il devait faire place à un lourd déficit dont la gravité explique que, dès le mois d'août 1931, le gouvernement ait été obligé de prévoir d'exceptionnelles mesures de redressement financier.

1. Cf. appendice : « Les résultats apparents et réels du budget ».

CONCLUSION

LA NÉCESSITÉ ET L'URGENCE D'UN REDRESSEMENT FINANCIER

En septembre 1931, Mr Snowden déclarait que si des mesures exceptionnelles n'étaient pas acceptées par la Chambre des Communes, le déficit du budget s'élèverait en 1931-1932 à £ 74.679.900 ; et en 1932-1933 à £ 169.856.000. Si l'on tenait seulement compte des résultats financiers réels, le déficit il est vrai, n'aurait atteint la première année que 28.379.000 £, et la seconde que £ 120.000.000.

Si inquiétante que fût la situation financière décrite par le chancelier de l'Échiquier, il était possible de la prévoir dès le début de l'été. En effet, le 31 juillet la commission May, nommée pour recommander aux Pouvoirs Publics toutes les réductions possibles dans les dépenses nationales, avait publié son rapport. Par cette publication, le danger que présentait la politique budgétaire, avait été ouvertement porté à la connaissance de tous.

A la même époque, la crise économique s'était brusquement aggravée, le chômage rapidement développé. De plus, les établissements de la Cité n'étaient pas sans subir les fâcheuses répercussions de l'effondrement du Crédit-Anstalt autrichien et de la carence des principales banques allemandes.

Devant la situation des Finances publiques décrite avec pessimisme par le rapport May, devant la situation économique

décrite dans le même esprit par le rapport Mac Millan, devant la situation des banques anglaises telle qu'elle résultait de leurs engagements en Europe Centrale, les étrangers prirent peur et commencèrent à retirer leurs capitaux du marché de Londres. L'encaisse de la Banque d'Angleterre se réduisit rapidement. Les sorties d'or déterminèrent une crise monétaire que seule une aide extérieure de 50 millions de £ donnée à la fin de juillet par la Banque de France et la Banque Fédérale de réserve, parvint à conjurer. Ainsi en quelques mois était mis en lumière le caractère grave et longtemps dissimulé de l'évolution financière, économique et monétaire de la Grande-Bretagne depuis la guerre.

Pour rétablir la confiance et empêcher que les nationaux britanniques ne suivissent l'exemple de l'étranger, et ne retirassent leurs capitaux du marché de Londres, pour ralentir les retraits des Caisses d'Épargne, il devenait de toute nécessité et de toute urgence de prendre une mesure qui eût un grand effet psychologique. Réaliser un exact équilibre du budget à l'aide d'économies massives et de nouveaux impôts, semblait la méthode la meilleure pour obtenir un tel résultat.

DEUXIÈME PARTIE

LES MESURES BUDGÉTAIRES PRISES PAR Mr SNOWDEN

Chancelier de l'Échiquier d'un Gouvernement National, Mr Snowden s'efforce de rétablir l'équilibre du budget, en comprimant les dépenses et en augmentant les impôts. Malgré la sévérité de cette politique, subsiste un important déficit, qu'il ne paraît pas possible de réduire davantage par des mesures d'ordre budgétaire. La confiance inspirée par la politique du Gouvernement ne peut empêcher la suspension de l'étalon-or.

CHAPITRE PREMIER

LE MINISTÈRE D'UNION NATIONALE

La commission May terminait son rapport par cette pessimiste conclusion[1] : « Chacun des partis qui se sont succédé au pouvoir a élaboré un programme électoral qui tendait beaucoup plus à concéder des avantages particuliers aux électeurs qu'à réaliser des réformes ayant un intérêt national. La mise en application de ces programmes, qui, *a priori*, semblait aisée, a engendré de si graves conséquences qu'on peut se demander s'ils ont eu les résultats escomptés, et si le Pays était capable d'en supporter le coût.

« A son arrivée au Pouvoir, il est vrai, chaque Gouvernement était obligé de constater qu'un grand nombre des réformes dont il s'était fait le promoteur devaient être ajournées. Mais il lui était difficile de convaincre les membres de sa majorité du danger qu'aurait présenté la réalisation de ses promesses électorales. C'est là un sérieux problème dont il faudra pourtant trouver la solution sinon la démocratie fera naufrage sur le dur écueil des réalités financières. »

En effet, les gouvernements successifs avaient tous éprouvé la résistance des Communes et du pays lorsqu'ils avaient cherché soit à réduire les charges de l'État, soit à augmenter ses ressources. Après les lourds sacrifices que la guerre avait

1. Rapport May, p. 223.

imposés à la Nation, celle-ci, comme le faisait remarquer le rapport May, avait escompté une amélioration générale des conditions de vie.

Il fallait donc que le peuple anglais fût instruit de la gravité de la situation et devînt unanime dans sa volonté de redressement, pour que soit possible la mise en œuvre d'un programme rigoureux de réformes financières. Et seul, pouvait en assurer l'exécution, un gouvernement jouissant d'une majorité plus large que n'en pouvait espérer un cabinet constitué par un seul parti.

I. — *L'OPINION PUBLIQUE EN FAVEUR D'UN REDRESSEMENT GÉNÉRAL*

La situation économique et la situation monétaire apparaissaient aussi médiocres l'une que l'autre. Telle était la conclusion que chaque citoyen britannique pouvait retirer de la lecture des rapports Mac Millan et May.

§ I. — La situation économique et monétaire.

La commission Mac Millan avait été nommée en novembre 1929 pour enquêter sur la banque, la finance et pour rechercher les moyens de favoriser le développement du commerce et la réduction du chômage. Son rapport, publié en juin 1931, montrait à la Nation les profondes et regrettables transformations qui étaient survenues dans la situation économique du Royaume-Uni depuis la guerre. Il soulignait les principales manifestations de cette décadence (cf. 1re partie, chapitre I) et en expliquait les causes. Au point de vue monétaire et malgré les difficultés qui pourraient survenir, le Comité Mac Millan se montrait partisan du maintien de l'étalon-or, considéré comme indispensable pour que Londres demeurât le grand marché financier international.

§ 2. — La situation budgétaire.

Comme nous l'avons indiqué dans la conclusion de notre première partie, la publication du rapport May avait provoqué une vive émotion dans toute la Grande-Bretagne. Alors que la situation économique était plus que médiocre, l'augmentation des dépenses publiques apparaissait comme une sorte de paradoxe. En particulier la charge que le chômage faisait peser sur la Nation causait les plus grandes inquiétudes. Déjà, devant la commission royale instituée pour étudier le fonctionnement de l'assurance-chômage, la déposition de Sir Richard Hopkins, controller of Finance and supply services, avait eu un grand retentissement : « Des emprunts prolongés à ce rythme, sans garantie de remboursement futur par la Caisse de chômage, compromettaient rapidement, avait-il déclaré, la stabilité de tout le système financier britannique. Chaque année l'État devait faire des emprunts pour des emplois improductifs... C'est là le signe classique des budgets mal équilibrés... On a parfois parlé d'annuler cette créance du Trésor sur la Caisse de chômage. Il ne peut en être question. L'argent doit être remboursé. La seule question est de savoir si ce sera par la Caisse de chômage elle-même ou par le contribuable... »

Aussi, un mouvement s'était-il dessiné dans tout le pays en faveur d'importantes économies. Dès le mois de janvier une Société « Les amis des économies » s'était fondée pour rendre populaire la réduction des dépenses dans le budget de l'État et des collectivités locales. Le gouvernement avait nommé une nouvelle commission (comité Ray) chargée d'étudier et de lui soumettre un propramme de réformes des dépenses locales. Des membres de la Chambre des Communes s'étaient spontanément réunis en un comité privé (Private members of the

house of Commons economy committee) qui s'était donné pour tâche de rechercher toutes les économies réalisables dans l'administration centrale, les administrations locales, les transports, les pensions et la dette. Dans son ensemble, l'opinion publique avait compris la nécessité de mesures sévères.

II. — *LA CONSTITUTION DU MINISTÈRE D'UNION NATIONALE*

Pour surmonter les graves difficultés de sa tâche financière et monétaire, le premier ministre travailliste, Mr Mac Donald, désirait accroître l'autorité de son cabinet. Aussi chercha-t-il à élargir sa majorité et fut-il amené, après l'échec de ses négociations, à constituer un ministère d'Union Nationale.

§ 1. — Tentatives pour élargir la majorité du gouvernement travailliste

Au début d'août 1931 Mr Mac Donald entrait en rapport avec les chefs des partis d'opposition, et communiquait son programme de redressement financier au conseil général des « Trade Unions » et au Comité exécutif du « Labour Party ». Malgré ses efforts, les deux organisations refusèrent d'approuver les projets gouvernementaux.

Elles donnèrent, le 27 août les raisons de leur attitude. Leur manifeste niait que le pays eût été informé des vraies causes de la crise financière, et qu'il n'ait plus le moyen d'assurer la subsistance de ses chômeurs. Pour le Labour Party, la solution de la crise consistait à mobiliser les placements anglais à l'étranger, à suspendre l'amortissement de la Dette, à créer de nouveaux impôts sur les revenus provenant du capital et à réduire les dettes de guerre.

§ 2. — La formation du ministère d'Union nationale.

La résistance des comités travaillistes empêcha Mr Mac Donald de réaliser son projet et le 24 août le Gouvernement démissionnait. Ayant été chargé par le Roi de reformer le cabinet, Mr Mac Donald dès le 25 août, constituait un ministère d'Union nationale où entraient de nombreux conservateurs et libéraux et dans lequel cependant Mr Snowden gardait le poste de chancelier de l'Échiquier. Selon les déclarations du premier Ministre le but que s'était tracé le nouveau Gouvernement consistait à restaurer la confiance du monde dans le crédit britannique et les moyens qu'il comptait utiliser pour atteindre ce but, comportaient la défense de l'étalon-or et la recherche d'un rigoureux équilibre budgétaire.

Le 8 septembre, le ministère se présentait devant les Communes avec une autorité d'autant plus grande qu'il était porteur d'un message rédigé par le roi George V : « Les conditions présentes des finances nationales, dans l'opinion des Ministres de Sa Majesté, obligent à asseoir des impôts supplémentaires et à effectuer des économies dans les dépenses publiques. Sa Majesté recommande cette question à l'examen de ses fidèles Communes et se fie à elles pour prendre des dispositions en conséquence. » De plus, le Roi décidait de réduire de 10 p. 100 sa propre liste civile et celle de la famille royale.

* * *

L'accueil réservé au Cabinet fut aussi favorable à l'intérieur du pays qu'à l'étranger. Poursuivant la politique de leurs instituts d'émission, les gouvernements français

et américain avancèrent à la Trésorerie britannique 80 millions de livres. Assuré d'une stabilité politique et muni d'une certaine réserve de change, le Gouvernement était en mesure de mettre en œuvre son programme de réformes budgétaires.

CHAPITRE II

LES MESURES EXTRAORDINAIRES PRISES PAR Mr SNOWDEN

« Le premier budget 1931-1932, comme le remarquait la « Midland Bank Montly Rewiew », conçu avec espoir était né dans le malheur; le deuxième budget, conçu dans le malheur le plus aigu, est né dans le réalisme. » En effet, Mr Snowden abandonnant l'optimisme avec lequel il avait estimé en avril les crédits et les recettes, réévaluait en septembre tous les postes budgétaires avec un souci d'exactitude absolue. Il estimait que si la législation fiscale n'était pas modifiée, les impôts directs auraient un rendement inférieur de £ 25.000.000; les indirects de £ 4.000.000; les recettes ne provenant pas de l'impôt de £ 30.000.000[1]. Dans les évaluations sur lesquelles il demandait l'approbation des Communes, il jugea plus prudent de tenir compte d'une nouvelle aggravation de la crise qu'il estimait presque certaine.

Surtout, le souci de sincérité amenait Mr Snowden à incorporer au budget toutes les dépenses, qui, jusque-là avaient été financées par la Trésorerie : déficit de la Caisse de chômage, déficit du fonds des routes, service des saving-certificates.

Ayant ainsi établi l'inventaire tant des dépenses que des recettes normales du pays et ayant constaté un déficit probable

1. Cette dernière moins-value était due, il est vrai, pour sa plus grande partie, au moratoire Hoover.

de 74,679 millions de £ pour 1931-1932 et de 169,856 millions de £ pour 1932-1933, il proposait le 10 septembre aux Communes un programme de mesures qui, mises en œuvre durant l'exercice financier en cours et l'exercice suivant, lui paraissaient de nature à rétablir la situation. Rigoureuses économies, aggravation des impôts, réduction de l'amortissement de la Dette, tels étaient les articles de son programme.

I. — *LES ÉCONOMIES*

En matière d'économie, les propositions May servirent de principes directeurs à la politique du chancelier de l'Échiquier. Elles avaient été minutieusement étudiées dès le 12 août par le Comité gouvernemental des économies. Toutefois, Mr Snowden n'adopta pas entièrement le plan de la commission, mais apporta quelques adoucissements aux rigueurs de ses conclusions.

§ 1. — Les propositions de la commission May.

Pour justifier les mesures qu'elle proposait, la commission May exposait les principes généraux qui l'avaient guidée dans ses recherches[1] :

« 1° L'augmentation de la valeur de la monnaie au cours des dernières années constitue un argument exceptionnel en faveur de la revision d'obligations établies alors que les conditions différaient de ce qu'elles sont aujourd'hui. De plus, lorsque nous avons pris en considération les émoluments des fonctionnaires, nous avons tenu compte du principe des « justes salaires ».

« 2° Les présentes difficultés financières sont telles qu'il est nécessaire pour la nation de considérer sérieusement — ainsi

1. Rapport May, p. 220.

que le ferait un simple particulier — ce qu'elle peut dépenser, et non pas seulement ce qu'il est souhaitable qu'elle dépense. De ce point de vue, un grand nombre de dépenses ne sont plus justifiées à l'heure actuelle, alors qu'en d'autres circonstances elles pourraient être admises, et même considérées comme un emploi raisonnable des ressources de la nation.

« 3° Ce n'est qu'en ayant constamment en vue des mesures d'économie et une augmentation du rendement des entreprises que le commerce du pays peut espérer retrouver sa prospérité d'avant-guerre et qu'un nombre appréciable de chômeurs pourra trouver un emploi dans l'industrie. »

Partant de ces principes, le comité May proposait en plus de remèdes qui n'auraient un effet sur le volume des dépenses qu'après un certain nombre d'années, des mesures précises qui devraient avoir d'immédiates répercussions :

Les allocations de chômage, les traitements du personnel civil et militaire et du corps enseignant, seraient réduits uniformément de 20 p. 100. Les dépenses d'intérêt économique et d'hygiène seraient également diminuées. L'ensemble de ces mesures procurerait au Trésor une économie de 96,578 millions de Livres, dont 66,5 millions de Livres pour la seule réduction des allocations de chômage.

§. 2. — Les mesures adoptées par le Gouvernement.

Mais, Mr Snowden et le Cabinet estimèrent trop rigoureuses les propositions de la Commission May, particulièrement en ce qui concerne les chômeurs et les fonctionnaires. Aussi, les traitements des ministres, des membres du Parlement, des juges, des fonctionnaires civils et militaires, du corps enseignant furent-ils seulement réduits dans une proportion qui varia de 10 à 20 p. 100 selon leur importance.

Les allocations de chômage versées soit au titre de l'assurance chômage proprement dite, soit au titre du transitional benefit ne furent réduites que de 10 p. 100. L'allocation hebdomadaire qui s'était élevée à 17 s. fut ramenée à 15 s. 3 d. L'indemnité supplémentaire qui était de 13 s. dans le cas où le chômeur était marié et avait deux enfants, fut réduite à 12 s. L'économie qui devait résulter de cette mesure était estimée à 25,800 millions de Livres.

Surtout les contributions des patrons et des employés à la Caisse de chômage étaient augmentées dans une très forte proportion, ainsi qu'il apparaît dans le tableau suivant :

Taux hebdomadaire des contributions pour un ouvrier adulte du sexe masculin.

(*en pence.*)

	CONTRIBUTION de l'assuré.	CONTRIBUTION du patron.	CONTRIBUTION de l'Échiquier.
Avril 1929.	7	8	7 1/2
Octobre 1931.	10	10	10

Selon les calculs de la Trésorerie, cette réforme devait procurer à la caisse de chômage une recette supplémentaire de £. 10.000.000.

La réduction des allocations, l'augmentation des primes devaient permettre l'équilibre financier de la caisse de chômage, si le nombre des sans-travail ne dépassait pas 2.500.000. Au cas, jugé alors très improbable, où le nombre des chômeurs s'élèverait au-dessus de ce chiffre, les crédits nécessaires pour rétablir l'équilibre du fonds seraient inscrits au budget.

« Le Transitional benefit » était remplacé au mois de novembre 1931 par un « transitional payment » qui demeurait à la charge du budget de l'État mais dont l'octroi était soumis à un certain contrôle de la situation du demandeur.

En dehors des réductions de traitement et des économies résultant de l'aménagement nouveau des services sociaux, il faut également remarquer que les dépenses d'intérêt économique, d'hygiène et de travaux publics furent diminuées de 10,748 millions de Livres.

L'ensemble de ces économies se montait, d'après Mr Snowden à 70,032 millions de Livres. Malgré leur très grande importance elles ne constituaient cependant pas un remède suffisant pour rétablir l'équilibre du budget. D'ailleurs, il est à remarquer que même les mesures beaucoup plus rigoureuses proposées par le Comité May auraient été encore insuffisantes. Dans ces conditions, il était nécessaire de recourir à de nouveaux impôts et de réduire l'amortissement de la Dette.

II. — *L'AUGMENTATION DES IMPOTS ET LA RÉDUCTION DE L'AMORTISSEMENT DE LA DETTE*

§ 1. — L'augmentation des impots.

Les contributions directes et les contributions indirectes furent augmentées. Pour une année entière, M. Snowden estimait que la réforme des indirectes devait rapporter 24.000.000 Livres, et celle des directes 57,5 millions de Livres.

Alors que jusqu'ici les produits de consommation considérés comme superflus, étaient seuls lourdement taxés, des objets de consommation courante le devinrent également. L'impôt sur la bière, qui était de 5 £ 3 s. 6 d., passa à 6 £ 14 s. 6 d. L'impôt sur les différentes sortes de tabac fut augmenté, de même que celui sur les hydro carbures. Le tarif de l'impôt sur les spectacles prit un caractère progressif plus marqué, et la taxation atteignit des places que leur prix modique avait jusqu'ici fait exempter.

L'aggravation des impôts était surtout sensible en ce qui con-

cerne les contributions directes. Le montant de la « surtax » était augmenté de 10 p. 100. Le taux moyen de « l'income tax » passait de 4 s. 6 d. à 5 s. pour 1 Livre ; et de nombreux abattements à la base étaient supprimés. Les tableaux inclus dans la conclusion de la troisième partie permettent de comparer les abattements à la base tels qu'ils existaient en 1930 et tels qu'ils sont devenus après la réforme de 1931.

Quelques exemples montreront la rigueur de la nouvelle taxation. Un célibataire, dont le travail est le seul moyen d'existence et qui, pour un revenu de 250 Livres payait un impôt de 7 £ 6 s. 8 d. est maintenant redevable d'une contribution de 12 £ ; pour un revenu de 400 Livres, son imposition qui était de 19 £ 16 s. 8 d., se monte à 33 £ 2 s. 6 d. Un célibataire, tirant ses revenus du seul capital, était redevable, pour un revenu de 250 Livres, d'un impôt de 11 £ 10 s. et doit après la réforme 18 £ 15 s. Le même, s'il jouit d'un revenu de 400 Livres, est frappé par un impôt de 53 £ 2 s. 6 d. au lieu de 28 £ 7 s. 6 d. qu'il payait autrefois. Des gens mariés, sans enfants, sont redevables pour un revenu de 500 Livres, provenant de leur seul travail, d'un impôt de 40 £ 12 s. 6 d. au lieu de 19 £ 3 s. 4 d ; et pour un revenu du même montant, mais provenant du capital, d'un impôt de 65 £ 12 s. 6 d. au lieu de 30 £ 12 s. 6 d.

Ainsi, de nouvelles classes de redevables étaient appelées à contribuer aux dépenses publiques, et celles qui y participaient déjà, voyaient leurs impositions, dans la plupart des cas, plus que doublées. Pour une année entière, Mr Snowden estimait que l'augmentation de la « surtax » devait rapporter au Trésor 6 millions de Livres, et celle de l'income tax 51,5 millions de Livres.

§ 2. — La réduction de l'amortissement.

Malgré les 81,5 millions de Livres d'impôts nouveaux, malgré les 70,032 millions de Livres d'économie, les budgets de

1931-1932 et de 1932-1933 se seraient encore trouvés en déficit apparent puisqu'il était devenu traditionnel d'incorporer dans les dépenses normales un certain crédit pour l'amortissement de la dette. Mr Snowden se vit contraint de renoncer à cette coutume, instaurée en 1928. On se rappelle que depuis cette date le budget devait être doté d'un crédit fixe de 355 millions de Livres pour assurer le service de la Dette et en réduire le capital. Mr Snowden proposa de réduire ce poste pour 1931-1932 et pour 1932-1933 de façon à ne plus faire face qu'au remboursement des emprunts qui viendraient à échéance au cours de ces deux exercices financiers. Il estimait ainsi économiser 13,7 millions de Livres pour l'année en cours et 20 millions de Livres pour l'année suivante.

*
* *

Ainsi se trouvait théoriquement assuré l'équilibre des budgets 1931-1932 et 1932-1933.

Pour assainir les finances publiques, le Chancelier de l'Échiquier n'avait pas hésité à faire appel aux concours de toutes les classes de la nation et à demander à chacune d'elles, de lourds sacrifices. Cependant seules, quelques protestations se firent entendre. La plus notable et celle qui eut le plus de retentissement à l'étranger fut l'agitation qui se manifesta le 15 septembre dans la Marine. Les équipages de plusieurs bâtiments de guerre protestèrent contre la réduction de leur solde, et devant leur refus d'obéissance, l'Amirauté décida de suspendre les manœuvres en cours. D'autre part, certains économistes, dont le plus célèbre fut J.-M. Keynes s'élevèrent contre la politique adoptée par le Chancelier de l'Échiquier. Pour eux, la situation des Finances publiques n'était qu'un symptôme de la situation générale, et la recherche de l'équilibre budgétaire

par les moyens utilisés, loin de résoudre la crise ne pourrait que l'aggraver en diminuant la consommation générale, et par l'augmentation du chômage ainsi déterminée, qu'accroître automatiquement les charges de l'État.

Mais, le pays dans son ensemble, se montra favorable à la politique budgétaire du Gouvernement national et accepta les sacrifices qui lui étaient demandés pour le maintien de la Livre à sa parité d'avant-guerre.

CHAPITRE III

LE RÉSULTAT DES MESURES PRISES PAR Mr SNOWDEN

Les mesures proposées par Mr Snowden et adoptées par la Chambre des Communes en septembre 1931, avaient pour but de rétablir l'équilibre non seulement du budget en cours, mais encore de celui de l'année 1932-1933. Pour en apprécier l'efficacité, il convient donc d'étudier les résultats de l'exercice financier 1931-1932 et ceux de l'exercice suivant. Toutefois, pour ce dernier se présente une certaine difficulté d'appréciation. En effet, il se trouve bénéficier du rendement des droits protecteurs qui seront institués en 1932 après le départ de Mr Snowden.

Quoi qu'il en soit, le budget 1932-1933 comme le budget 1931-1932, s'est soldé avec un déficit. Malgré la prudence des estimations de Mr Snowden, malgré la rigueur de ses réformes, le déséquilibre des finances publiques a persisté. Une telle situation paraît également grave que l'on examine les résultats financiers dans leur ensemble ou chaque poste budgétaire en particulier.

I. — *IMPORTANCE DES DÉFICITS*

Les comptes de la Trésorerie faisaient apparaître un excédent de £ 364.000 pour l'année 1931-1932, et un déficit de 32,279 millions de Livres pour l'année 1932-1933. Les résultats réels

apparaissent comme très différents[1]. En réalité l'exercice financier 1931-1932 s'est soldé par un déficit de 24,138 millions de Livres, et celui de 1932-1933 par un déficit de 8,640 millions de Livres.

§ 1. — Nécessité de nouvelles ressources.

Cependant, il faut remarquer que ce dernier budget a bénéficié d'un nouvel impôt sur le thé et des nouveaux droits de douane qui lui ont assuré des ressources pour un montant de 31.000.000 de Livres. Si ces nouvelles recettes n'avaient pas été établies, le déficit réel se serait élevé à 39,640 millions de Livres.

Sans nul doute, les droits protecteurs ont été instaurés sous l'influence de considérations plus économiques que fiscales. Mais l'obligation dans laquelle s'était trouvé Mr Neville Chamberlain, le nouveau Chancelier de l'Échiquier, d'augmenter les ressources créées par Mr Snowden au moyen d'une taxe sur le thé, constitue la preuve que la situation financière demeurait inquiétante. Alors que le peuple anglais avait espéré que les sacrifices demandés en septembre 1931 seraient suffisants pour rétablir l'équilibre budgétaire, il se trouvait contraint, dès le mois d'avril 1932, de subir un impôt relativement lourd sur un produit de consommation essentielle.

§ 2. — Arrêt de l'amortissement.

Malgré la création de cette nouvelle ressource fiscale, le déséquilibre budgétaire aurait persisté. Les moins-values de tous les impôts étaient estimées si importantes en avril 1933 que Mr Neville Cherberlain se résolvait à demander aux Communes de faire face aux échéances de la Dette par de nouveaux emprunts.

1. Cf. appendice : « Résultats réels et apparents du budget ».

S'inspirant de la politique suivie en pareilles circonstances par M. Robert Horne, Chancelier de l'Échiquier du Gouvernement Bonard Law, il renonçait à amortir même les titres qui devaient être remboursés au cours de l'exercice. De cette manière, il économisait 17,5 millions de Livres. « Je ne pense pas, déclarait-il dans son budget-speech d'avril 1933, que même les financiers les plus orthodoxes puissent me reprocher d'emprunter cette petite somme pour faire face à mes besoins pendant l'année courante. »

Ainsi, par suite des difficultés économiques, le projet d'amortissement de la Dette publique qui avait été conçu par Mr Winston Churchill, et dont l'application avait déjà été limitée par les mesures extraordinaires de septembre, se trouvait totalement anéanti.

II. — *EXAMEN DES DIFFÉRENTS POSTES BUDGÉTAIRES*

Des dépenses d'un montant supérieur aux crédits, des recettes inférieures aux prévisions, telles sont les causes du déficit budgétaire en 1931-1932 et en 1932-1933. En effet, si prudentes qu'aient été les estimations des chanceliers de l'Échiquier, elles se sont avérées trop optimistes par suite de l'aggravation de la crise.

§ 1. — Les dépenses.

En ce qui concerne les dépenses, il est vrai, les résultats apparaissaient dans leur ensemble sensiblement conformes aux évaluations de Mr Snowden et de Mr Neville Chamberlain. Cependant les charges sociales se sont trouvées sous-estimées de façon notable. En 1931-1932, alors qu'elles avaient été évaluées à 141,294 millions de Livres, elles ont été effectivement de 159,661 millions de Livres.

Malgré les mesures prises, l'équilibre financier du fonds de chômage n'a pas été rétabli. En mars 1932, la caisse avait épuisé sa faculté d'emprunt à la Trésorerie (£ 115.000.000) et en application de la réforme décidée en novembre 1931, l'excédent de dépenses devait être supporté par le budget. Cette charge nouvelle venait s'ajouter au poids du transitional payment qui atteignait pour l'exercice financier 1932-1933 £ 53.785.682.

§ 2. — Les recettes.

Par ailleurs, les impôts ont donné d'importantes moins-values. L'ensemble des impôts directs qui avait été estimé à 451 millions de Livres, n'avait rapporté que 449,487 millions de Livres en 1931-1932; évalué à 427 millions de Livres, ils n'ont rapporté que 411, 519 millions de Livres en 1932-1933. Pour ce dernier exercice, les droits de consommation ont eu un rendement inférieur de 12,865 millions de Livres aux évaluations.

Si l'on examine en détail le recouvrement des divers impôts, on constate que les moins-values ont surtout été sensibles en matière d'impôts directs. Cependant, les évaluations de ces contributions avaient été très notablement diminuées en 1932-1933 par rapport aux résultats de 1931-1932. Ainsi « l'income tax » dont le recouvrement avait donné 287,367 millions de Livres en 1931-1932, n'était estimé qu'à 260 millions de Livres pour l'année suivante, et en fait, n'a rapporté que 251,539 millions de Livres. De même le rendement de la « surtax » n'a été pour cette même année que de 60,650 millions de Livres, alors que les prévisions étaient de 66 millions de Livres, et que les résultats de l'année précédente avaient été de 75,700 millions de Livres.

*
* *

Si les résultats financiers s'avéraient médiocres, les effets psychologiques des mesures de septembre se révélèrent très importants : Les comptes de l'exercice financier 1931-1932 et les principales dispositions du budget 1932-1933 furent accueillis favorablement par l'opinion. Si dures qu'aient été les mesures imposées par Mr Snowden, Mr Neville Chamberlain était parvenu à les maintenir pour l'exercice suivant. Le patriotisme dont faisait ainsi preuve le peuple anglais dans le domaine financier n'était pas sans répercussions à l'étranger où le crédit britannique demeurait incontesté malgré les événements monétaires qui s'étaient déroulés depuis l'adoption des mesures extraordinaires.

Cette volonté que manifestaient le gouvernement et le peuple de rétablir l'équilibre de leur budget, avait pour effet de créer une atmosphère favorable à une expérience monétaire osée. En effet, le gouvernement par sa politique, montrait ouvertement qu'il ne mettrait pas en œuvre un « budget contre la crise », qu'il ne recourrait pas à l'inflation pour l'équilibrer, tandis que le peuple témoignait, par sa discipline, de son désir de seconder dans leur œuvre les Pouvoirs publics. Ainsi les mesures de Mr Snowden, si elles n'étaient pas suffisantes pour restaurer les finances de l'État, constituaient cependant la première étape, indispensable sans doute, du retour à l'équilibre budgétaire.

CHAPITRE IV

ÉTAIT-IL POSSIBLE DE POURSUIVRE PLUS AVANT LA POLITIQUE ADOPTÉE PAR Mr SNOWDEN?

L'effort entrepris pour équilibrer le budget par des économies massives et des aggravations d'impôts n'a pas été continué après la mise en œuvre des mesures adoptées en septembre 1931. Après cette date, il n'y aura plus aucune économie réalisée par voie législative, et seule une taxe de caractère proprement fiscal, l'impôt sur le thé, dont nous avons parlé au chapitre précédent, sera établie en avril 1932. Ainsi, en même temps qu'était suspendu l'étalon-or, se trouvait terminée la tentative entreprise pour restaurer la situation des finances anglaises par les moyens que l'on qualifie de traditionnels.

Mais si la politique monétaire et économique n'avait pas été profondément modifiée après les mesures de septembre, la permanence du déficit, telle que nous l'avons constatée à la fin des exercices 1931-1932 et 1932-1933, aurait, semble-t-il, contraint le chancelier de l'Échiquier à poursuivre le programme de redressement financier inauguré par M. Snowden. A son exemple sans doute, il se serait efforcé de réaliser de nouvelles économies et de créer de nouvelles recettes afin de parvenir à équilibrer le budget. En fait, il semble que cette politique aurait été difficile à poursuivre dans les conditions économiques et politiques où se trouvait l'Angleterre.

I. — *LES CONDITIONS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES DE L'ÉQUILIBRE*

§ 1. — Les conditions financières.

Entre toutes les dépenses que M. Snowden n'avait pu réduire en septembre 1931, la plus importante était la Dette. Sa charge ne pouvait être allégée que si les conditions du marché financier devenaient favorables.

Comme nous l'avons rappelé au chapitre II de la première partie — Augmentation des dépenses — le service de la Dette représentait annuellement une charge de plus de 300 millions de Livres, soit près de 40 p. 100 des dépenses publiques, sur lesquelles le Chancelier de l'Échiquier se trouvait démuni de toute action directe. En effet, le succès d'une large conversion ne relevait aucunement de la politique budgétaire adoptée, mais dépendait des seules conditions du marché financier. Or, depuis la guerre, et malgré les tentatives jugées parfois imprudentes de la Banque d'Angleterre, les taux pratiqués sur le marché à long terme demeuraient relativement élevés. Le loyer de l'argent serait devenu encore plus défavorable à des opérations de conversion si, comme au cours de l'été 1931, la Banque centrale avait été dans l'obligation d'élever son taux d'escompte pour défendre la monnaie.

Des amortissements massifs auraient, il est vrai, permis à l'État de réaliser des économies sur le service des intérêts, mais il faut remarquer que les Gouvernements avaient en vain tenté d'appliquer cette politique depuis la guerre, et que dans la période de déflation budgétaire qu'ouvraient les mesures de septembre, il aurait semblé paradoxal d'accroître les dépenses inhérentes à la Dette.

Ainsi, quels qu'aient été les désirs des Chanceliers de l'Échi-

quier, le volume de la Dette paraissait constituer un obstacle insurmontable à une politique d'économie budgétaire entreprise dans le but de maintenir l'étalon-or.

§ 2. — Les conditions économiques.

Bien que présentant un intérêt moindre, les conditions économiques auraient pourtant, elles aussi, été pour la Trésorerie à l'origine de sérieuses difficultés.

Au cours des années 1931 et 1932, la crise économique n'a cessé de s'aggraver dans le Royaume-Uni. L'activité industrielle s'est très sensiblement ralentie. L'index number publié par le « London and Cambridge Economic service » (base 100 en 1924) était encore à 106,5 en 1930, s'abaissait à 97,3 en 1931, et demeurait à 98,8 en 1932. Le nombre des chômeurs, qui, en 1930 était de 1.935.000 atteignait en 1931 le chiffre de 2.629.000, et s'élevait en 1932 jusqu'à 2.813.000. Une politique de déflation budgétaire et une politique d'argent cher rendues nécessaires pour défendre la monnaie, auraient, selon une opinion généralement admise en Angleterre, aggravé encore les difficultés économiques.

Cette aggravation de la crise aurait eu les plus fâcheuses répercussions sur l'équilibre du budget.

Même si de nouvelles économies avaient été réalisées, il serait devenu malaisé de réduire le volume général des dépenses publiques. En effet, alors que le nombre des chômeurs avait augmenté de plus de 1 million, et avait atteint près de 3 millions, les dépenses sociales, quelles que fussent les diminutions apportées à la « dole », auraient sans nul doute augmenté. D'ailleurs en 1932-1933, les crédits de nature sociale, malgré leur relèvement, ont été dépassés de 18,367 millions de £. De plus, l'augmentation considérable du chômage avait rendu

vaines les prudentes et même pessimistes prévisions qui avaient inspiré la réforme de la Caisse de chômage. Au cours des prochaines années, si la crise économique s'aggravait, non seulement il serait vain d'espérer le remboursement des avances consenties par la Trésorerie, mais il serait à redouter que le poids sans cesse accru des déficits de la caisse vienne s'ajouter à la charge des transitional payments.

Par ailleurs, il aurait été difficile à l'État de ne pas soutenir plus efficacement les industries les plus atteintes par la dépression économique.

La crise aurait eu sur les recettes de l'État des répercussions aussi fâcheuses que sur ses dépenses. Alors que se ralentissait si fortement l'activité économique, il n'aurait pas été permis d'espérer des rentrées d'impôts équivalentes à celles qui avaient été escomptées par Mr Snowden. Les contributions directes et les contributions indirectes auraient eu des rendements sans cesse amoindris. Nous avons vu au chapitre précédent que les recettes de l'exercice 1932-1933 avaient été estimées à des sommes inférieures aux résultats de l'année précédente; et que cependant elles avaient été encore inférieures à ces évaluations.

Il semble donc impossible de ne pas conclure que les conditions économiques comme les conditions financières s'opposaient à la recherche de l'équilibre budgétaire par les méthodes instaurées en septembre 1931. Les conditions politiques auraient également rendu cette tâche malaisée.

II. — *LES CONDITIONS POLITIQUES DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE*

Sans doute le Gouvernement dispose-t-il dans la démocratie anglaise d'un pouvoir politique et d'une autorité morale qui

pourraient lui être enviés par beaucoup d'autres pays. La présentation solennelle par le Chancelier de l'Échiquier du projet de loi budgétaire dont les données sont tenues secrètes jusqu'au jour du « budget speech », est le symbole, chaque année renouvelé, de cette autorité. Toutefois, des difficultés se seraient présentées pour diminuer tant les dépenses déjà réduites en 1931 que celles qui ne l'avaient pas encore été.

§ 1. — Difficultés de diminuer les dépenses déjà réduites en 1931.

Si la « déflation » des dépenses avait été poursuivie, il aurait sans doute été nécessaire de réduire à nouveau les charges que faisaient peser sur le Trésor les allocations de chômage.

Le caractère particulièrement aigu de la crise en septembre 1931 avait fait accepter par les chômeurs la diminution de leur « dole », et les organisations ouvrières n'avaient guère émis que des protestations de pure forme. Mais depuis cette époque, le nombre des sans-travail s'était singulièrement accru et leur masse concentrée en quelques régions particulièrement défavorisées de l'Angleterre, constituait un élément politique assez cohérent pour que le Gouvernement fût obligé de compter avec lui. Dans ces conditions, il n'est pas certain que les chômeurs eussent accepté une nouvelle réduction de leurs moyens d'existence.

En effet, lorsqu'en 1934 le Gouvernement a seulement voulu uniformiser l'assistance chômage, et réprimer les abus auxquels, dans de nombreux cas, elle donnait lieu, de vives protestations se sont élevées. Avec une hâte qui témoignait de l'inquiétude du Cabinet, le ministre du Travail a annoncé le retrait de toutes les mesures envisagées.

Sans doute une nouvelle diminution des traitements aurait

eu de moindres répercussions politiques. Cependant, il faut remarquer que les réductions opérées dans ce domaine en septembre 1931 ont été facilitées à l'extrême par les modalités que revêtaient alors les rémunérations des fonctionnaires. En effet, à cette époque les rémunérations des agents civils de l'État se composaient d'un traitement de base relativement fort modique et d'indemnités de cherté de vie. En fait, les réductions de septembre 1931 avaient porté sur ces indemnités. Mais depuis l'accord de juillet 1932 passé entre les représentants des fonctionnaires civils et la Trésorerie, les indemnités et le traitement avaient été confondus, et il était prévu que leur total ne varierait que dans le cas d'une baisse très prononcée du coût de la vie. Malgré la clause de sauvegarde qui prévoyait la possibilité pour l'État de dénoncer cet accord si la situation financière du pays l'exigeait impérieusement, il n'est pas certain que les fonctionnaires eussent accepté une nouvelle diminution de leurs ressources.

§ 2. — Difficultés de diminuer les dépenses non réduites en 1931.

Devant les difficultés qu'ils auraient éprouvées à réaliser de nouvelles économies sur les services déjà atteints en septembre 1931, les Pouvoirs publics auraient sans doute songé à réduire les dotations qu'ils n'avaient pas jugé possible de diminuer à cette époque.

Les services de la Défense nationale n'avaient pas été touchés par les réformes de septembre. Malgré le souci dont avait témoigné la commission May de rechercher toutes les économies réalisables, elle avait reconnu que les forces militaires de la Grande-Bretagne n'étaient que suffisantes dans les conditions actuelles du monde. C'est que depuis de nombreuses

années, les crédits militaires n'avaient pas cessé d'être réduits. Alors que le coût de la Défense nationale était en 1928-1929 de 113,5 millions de Livres, en 1930-1931 de 110 millions de Livres, en 1931-1932 de 107,280 millions de Livres, il se réduisait en 1932-1933 à 102,990 millions de Livres. Dès lors le Gouvernement britannique ne pouvait pas envisager une réduction des crédits de défense nationale sans risquer d'affaiblir dangereusement sa position navale, militaire et aérienne. En fait, à partir de 1933, la situation internationale le contraindra d'augmenter à un rythme sans cesse accéléré ses dépenses d'armement.

Restaient les dépenses d'outillage national qui n'avaient été que faiblement atteintes par les mesures de septembre. Mais il est à remarquer que si ces dépenses étaient en augmentation depuis la guerre, elles ne représentaient cependant qu'une faible part du volume général des dépenses publiques. En effet, le Gouvernement n'avait mis en œuvre que des programmes très fragmentaires d'outillage national. Il pouvait d'ailleurs difficilement réduire les dépenses de cette nature, alors que travaillistes et libéraux se prononçaient en faveur d'une politique de grands travaux, et que le programme même du parti conservateur comportait la construction de nombreuses habitations à bon marché. En fait l'opposition parlementaire a été si vive sur ce point qu'un nouveau plan d'aménagement de la région londonienne a été mis en œuvre et seule, la baisse du taux de l'intérêt consécutive à l'abandon de l'étalon-or, a évité au Gouvernement de s'intéresser directement aux constructions d'habitations à bon marché.

* * *

L'examen des difficultés qu'aurait rencontrées dans sa politique le Gouvernement britannique fait douter qu'il soit jamais

parvenu à atteindre les deux buts qu'il s'était proposé : maintien de l'étalon-or et équilibre du budget. Sur les plus importantes dépenses comme sur les recettes de l'État, les Pouvoirs Publics n'avaient qu'une action limitée. Plus que leur volonté, les conditions économiques et financières déterminaient la charge de la dette, le poids des dépenses sociales et le rendement des impôts.

D'ailleurs, l'idée que la « déflation » lorsqu'elle est excessive devient un instrument de pauvreté, de misère et d'injustice commençait à se répandre. Il devenait évident pour beaucoup que si une politique d'équilibre budgétaire rigoureuse était obligatoire en vue de défendre la monnaie, des économies trop poussées, soit publiques, soit privées, étaient une des causes de la permanence de la crise et de la chute des prix. Un plan de stricte économie, s'il avait été poursuivi par le Gouvernement, aurait été à la longue à l'encontre du désir général.

CONCLUSION

LA CHUTE DE LA LIVRE

Le 20 septembre 1931, l'encaisse de la Banque d'Angleterre s'était abaissée jusqu'à 130 millions de livres. Le Conseil des Ministres décidait de suspendre le fonctionnement de l'étalon-or. Le Gouvernement d'Union Nationale n'avait pu mener sa tâche à bien : les efforts qu'il avait tentés depuis le début de septembre avaient été, soit insuffisants, soit trop tardifs, pour maintenir la Livre à sa parité d'avant-guerre.

Certes, les retraits de capitaux étrangers qui étaient à l'origine immédiate de cette crise venaient dans une certaine mesure de la méfiance qu'avait inspirée la situation des finances publiques. Mais les facteurs économiques et monétaires étaient de beaucoup les plus déterminants. Toute l'économie anglaise avait été figée, et ne pouvait plus s'adapter à la baisse des prix. La politique du faible loyer de l'argent, qui était jugé indispensable pour prêter à l'étranger, financer l'industrie nationale, placer les Treasury bills, avait été au cours des années d'après-guerre dangereuse pour la défense de la monnaie. Le gel des crédits anglais en Autriche et en Allemagne, la fuite des capitaux flottants accumulés à Londres avaient achevé d'ébranler un système déjà profondément atteint.

Le communiqué qui annonçait officiellement la suspension du « Gold Standard act » montrait que cette décision était le seul moyen de protéger la situation financière du pays. « Le

Gouvernement de Sa Majesté s'efforce d'obtenir un budget équilibré et la situation intérieure du pays est saine. Cette situation doit être maintenue. C'est une chose que d'abandonner l'étalon-or avec un budget qui n'est pas balancé et une inflation qui n'est point contrôlée, et c'est une autre chose que d'être appelé à prendre cette mesure non pas à cause de difficultés financières intérieures, mais par suite de retraits excessifs de capitaux étrangers empruntés. » Aussi le Gouvernement faisait-il appel au calme et au sang-froid de l'opinion publique.

Après les premiers moments de stupeur passés, l'Angleterre cherchera à utiliser l'abandon de l'étalon-or pour réorganiser son économie, pour parvenir à réaliser enfin l'équilibre de son budget.

Le Ministère d'Union nationale sera chargé de cette œuvre par la très grande majorité des électeurs, le 27 octobre. Pendant quatre ans, il n'aura à faire face aux Communes qu'à une opposition de 56 membres. L'importance du parti gouvernemental, importance comme il n'en avait jamais encore été constaté en Grande-Bretagne, permettait à Bernard Shaw d'écrire au lendemain des élections : « Les difficultés économiques et sociales que les Pouvoirs publics ont actuellement pour tâche de résoudre dépassent tellement leurs capacités qu'ils ne peuvent plus supporter la critique. Ils ont donc demandé au corps électoral de supprimer l'opposition parlementaire. »

Dans l'union de tous, que l'Irlandais décrivait avec humour, le Gouvernement pouvait consacrer tous ses efforts à sa tâche difficile de rénovation nationale.

TROISIÈME PARTIE

LES FACTEURS MONÉTAIRES ET ÉCONOMIQUES DU REDRESSEMENT FINANCIER

La politique d'argent à bon marché, dont les premiers effets apparaissent après la dévaluation de la Livre, le protectionnisme qui procure au Trésor des ressources nouvelles et la reprise économique à partir de 1933, constituent autant de facteurs favorables à l'assainissement des finances publiques. Les excédents budgétaires obtenus au cours des derniers exercices rendent même possible la suppression de la plupart des mesures adoptées en septembre 1931.

CHAPITRE PREMIER

LA POLITIQUE D'ARGENT A BON MARCHÉ

Depuis de nombreuses années, la Grande-Bretagne était acquise à une politique d'abondance monétaire et d'expansion de crédit. Les quelques efforts de restriction monétaire et de baisse des prix qui avaient été tentés en 1925 après le retour de la Livre à sa parité d'avant-guerre, avaient eu des résultats que l'opinion publique jugeait désastreux. Non seulement la baisse des prix n'avait pas été assez sensible pour favoriser les exportations — en particulier celles de charbon — mais encore l'élévation du taux de l'intérêt avait risqué de nuire au marché de Londres en tant que place internationale. Les économistes, le Gouvernement lui-même s'étaient persuadés que toute baisse des prix, toute politique de déflation monétaire, correspondait à une recrudescence du chômage. Une opposition s'était sans cesse manifestée contre toutes mesures de revalorisation, et il existait un désir presque général d'une politique de monnaie dirigée qui stabiliserait les prix, et parerait ainsi les dangers de la stabilité des salaires.

De plus, si le loyer de l'argent était demeuré élevé, le poids de la Dette publique et sa composition dans laquelle entrait pour une très grande part des treasury bills auraient été à l'origine de graves difficultés pour la Trésorerie.

Aussi la Banque d'Angleterre n'avait-elle cessé jusqu'en 1930 de pratiquer des opérations « d'open market » pour compenser

et annuler l'effet des mouvement d'or. Au cours de cette période, toutes les fois que les réserves de l'encaisse diminuaient — ce qui tendait à retirer des ressources du marché — la Banque d'Angleterre les lui restituait systématiquement par des achats de valeurs d'État. Mais cette politique qui affaiblissait dangereusement la Livre sur le marché des changes, ne pouvait être poursuivie jusqu'au point où en auraient bénéficié l'industrie et la Trésorerie britanniques. En 1931 elle fut complètement suspendue devant la menace trop certaine de la chute de la Livre.

Tardivement défendu, le Sterling devait, comme nous l'avons rappelé dans la conclusion de notre seconde partie, céder à la bourrasque monétaire que provoqua la crise bancaire d'Europe Centrale et d'Allemagne. Après la suspension de l'étalon-or, les Anglais comprirent rapidement que l'indépendance de leur devise sur le marché des changes, leur donnait la possibilité de mettre enfin en œuvre la politique d'argent à bon marché que, depuis si longtemps, ils s'étaient efforcés vainement de pratiquer. Les résultats obtenus allaient dépasser les prévisions les plus optimistes.

I. — *LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE D'ARGENT A BON MARCHÉ*

Pour réaliser avec succès cette expérience d'argent à bon marché, il fallait obtenir la confiance générale. La rigueur des mesures prises par Mr Snowden, l'orthodoxie financière dont fit montre sans cesse Mr Chamberlain, dissipèrent toute les appréhensions que l'on pouvait avoir sur l'usage de cette expansion monétaire : en aucun cas, elle ne pourrait servir à couvrir un déficit du budget par une inflation déguisée.

La confiance était rétablie dès le début d'octobre. Restaient

à réaliser les conditions de la politique d'argent bon marché, et à mettre en œuvre son mécanisme.

§ 1. — Les conditions de la politique d'argent a bon marché.

Aussi paradoxal qu'il puisse paraître, la plus importante était l'abandon de l'étalon-or. En effet, jusqu'au jour où elle fut réalisée, s'opposaient deux tendances de la politique monétaire britannique : maintenir le Sterling à sa parité avec l'or et les devises étrangères pour favoriser le commerce bancaire ; abaisser le loyer de l'argent pour favoriser l'activité économique. L'amendement apporté le 21 septembre 1931 au « Gold Standard act » mettait fin à cette opposition en dissociant la politique de crédit et la politique des changes. En effet, la Banque d'Angleterre n'aura plus à se soucier dans la pratique de l'Open Market et le maniement de son taux d'escompte que du seul intérêt du marché financier. Bien moins que dans la période précédente, elle aura à se préoccuper des répercussions de sa politique sur la tenue de la Livre au marché des changes.

Toutefois, il fallait éviter les trop grandes fluctuations monétaires qui, à la longue, auraient nécessité l'élévation du taux officiel de l'escompte, et mis fin à la politique de « cheap money ». Contre ce danger la création du « fonds d'égalisation des changes » en juillet 1932 fut une garantie suffisante. Déjà, la Banque d'Angleterre en utilisant les reliquats de ses crédits extérieurs, ses valeurs d'État et ses « gilt edged » s'était efforcée de réduire les trop brusques variations du Sterling par rapport aux autres monnaies. Le « fonds d'égalisation des changes » qui disposera de moyens d'action plus importants (dotation initiale £ 150.000.000 augmentée de £ 200.000.000

l'année suivante) et qui pourra conserver le secret de ses opérations, permettra de stabiliser la monnaie d'une manière plus efficace.

En second lieu, pour que la politique d'argent à bon marché ait d'heureuses répercussions sur le marché intérieur, il fallait que les possibilités de crédit fussent réservées aux seuls nationaux britanniques. En effet, si comme par le passé, les étrangers avaient eu la possibilité de s'approvisionner en ressources temporaires sur le marché de Londres, quelle qu'ait été l'aisance monétaire, les demandes de crédit auraient été si nombreuses que le loyer de l'argent se serait automatiquement relevé. Mais les mesures prises en septembre 1931 pour la défense de la monnaie constituaient dans les années suivantes une défense contre les demandes de capitaux. En effet, si les achats de devises étrangères et le transfert de fonds ne furent que temporairement interdits, l'embargo sur les emprunts extérieurs subsiste encore de nos jours, et n'a été levé que dans des cas relativement rares. Dans ces conditions, des fonds qui cherchaient volontiers autrefois dans des placements étrangers des taux plus rémunérateurs ont été réservés au seul marché intérieur.

Dès lors, le mécanisme du « cheap money » pouvait avoir tous ses effets.

§ 2. — Le mécanisme de la politique d'argent a bon marché.

A l'abaissement du loyer de l'argent ont contribué la Banque d'Angleterre et les grands établissements de crédit.

L'action de l'Institut d'émission s'est manifestée tant par la baisse de son taux d'escompte que par sa politique d'open market. Très rapidement après la crise monétaire de sep-

tembre 1931, la Banque d'Angleterre a eu la possibilité de revenir sur les mesures de protection qu'elle avait été contrainte de prendre pour défendre son encaisse. Le taux d'escompte qui avait été relevé le 21 septembre de 4,5 à 6 p. 100, était diminué dès le 18 février 1932 de 1 p. 100; il était abaissé le 10 mars à 4 p. 100, le 17 mars à 3,5 p. 100, le 21 avril à 3 p. 100, le 12 mai à 2,5 p. 100, le 30 juin à 2 p. 100. Depuis cette date, il a été maintenu constamment à ce niveau qui est le plus bas enregistré à Londres au cours des trente-cinq dernières années. La confiance en la monnaie britannique dont témoignèrent les nationaux et les étrangers, la réduction du rôle monétaire de l'Institut d'émission expliquent cette situation entièrement nouvelle

Les effets du faible taux d'escompte furent encore accrus par l'open market policy que la Banque d'Angleterre poursuivit sur une vaste échelle. En effet, plus que le remaniement du taux d'escompte, cet usage permet à l'Institut d'émission de modifier à tout instant les disponibilités du marché national. Déjà avant la crise monétaire, la Banque Centrale s'était efforcée de parer les inconvénients que pouvaient avoir sur le volume des crédits, les mouvements d'or. Après les événements de septembre, elle augmentera constamment l'aisance monétaire du marché en ne cessant de se porter acheteur de valeurs d'État.

Les grands établissements de crédit, assurés de trouver toujours en l'Institut d'émission un acquéreur pour le meilleur de leurs investissements, n'hésiteront pas à augmenter leurs engagements. En effet, pour retrouver leurs liquidités, il leur suffira de vendre à la Banque d'Angleterre une partie de leur portefeuille. Comme les banques maintiennent traditionnellement un rapport d'environ 10 p. 100 entre leur « cash » et leurs engagements, chaque fois qu'elles vendront une partie de

leur portefeuille à la Banque d'Angleterre, elles se mettront en mesure de prendre des engagements dix fois supérieurs à ceux auxquels elles viendront de mettre fin par ces ventes. Ainsi, dès le début de 1932, a commencé le processus dont ont tant bénéficié l'économie et les finances anglaises.

II. — *LES RÉSULTATS DE LA POLITIQUE D'ARGENT A BON MARCHÉ*

Depuis cette date, le mécanisme de l'argent bon marché a fonctionné sans interruption. Rien ne s'est opposé à l'efficacité de son action. Aussi le loyer de l'argent, qu'il soit à long terme ou à court terme, n'a-t-il cessé de s'abaisser.

§ 1. — Les conditions pour que le marché ressente les effets de la politique d'aisance monétaire.

En Angleterre, comme dans tous les pays, les intérêts qu'offre le Trésor déterminent, dans une large mesure, le taux minimum pratiqué sur le marché. Le volume des emprunts d'État, le taux auquel ils avaient été négociés, avaient été sans doute au cours de la guerre et dans les années qui la suivirent, les facteurs les plus décisifs de la cherté de l'argent. Même si à cette époque, avait pu être pratiquée de la même manière qu'aujourd'hui la politique de « cheap money » le marché aurait été trop désorganisé par les demandes de l'État pour qu'il en ressentît les effets. Les mesures prises par M. Snowden, en diminuant le déficit du budget réduisaient cette action néfaste de l'État. Demeurait encore l'influence des emprunts publics existants. A cet égard, la masse de 5 p. 100 war loan qui se montait à plus de 2 milliards de Livres, constituait un obstacle à toute baisse d'intérêt. Tant que cet emprunt subsisterait, les titres qui le composaient, et qui, par

suite de leur nombre, faisaient l'objet d'incessantes négociations, viendraient en concurrence de toute valeur ayant un revenu plus modéré. En 1932, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, le Gouvernement réussit à convertir cet emprunt. L'obstacle que constituait le taux donné par l'État à ses fonds publics était levé.

Pour que la baisse du loyer de l'argent fût ressentie, il fallait de plus que les conditions économiques ne s'y opposassent pas. Si la reprise des affaires qui s'est manifestée depuis 1933 s'était accentuée rapidement et dans de très fortes proportions, les entreprises industrielles et commerciales se seraient constamment portées demandeurs de crédit. Le surcroît des demandes nationales aurait pour partie annihilé les effets que pouvait avoir sur le marché l'absence de demandes étrangères. Jusqu'ici cette éventualité ne s'est pas produite. Certes l'industrie et le commerce britanniques ont profité de l'abondance monétaire, mais le rétablissement de leur activité n'a pas été tel qu'il ait nécessité l'apport de capitaux nouveaux en quantité suffisante pour mettre obstacle à l'abaissement du loyer de l'argent.

§ 2. — Les effets de la politique monétaire sur le marché.

Aussi a-t-il pu être constaté sur le marché, une grande aisance monétaire et des taux extrêmement bas.

L'abondance monétaire fut d'autant plus grande que depuis plusieurs années des menaces n'ont cessé de peser sur les monnaies du continent. Moins dans l'espoir de réaliser des bénéfices que pour y trouver un refuge, de nombreux capitaux flottants se sont dirigés vers la place de Londres.

Cette situation se traduit par l'augmentation des dépôts qui

peut être constatée dans le tableau suivant, résumé des bilans des principales banques. La diminution du volume des avances et de l'escompte s'explique par le déclin du commerce international et la réduction du nombre des emprunteurs étrangers. L'accroissement des investissements auxquels les banques ont dû recourir pour placer une grande partie de leurs dépôts (30 p. 100) n'est que la conséquence de l'abondance monétaire et de la réduction des emplois normaux.

(*En milliers de £*).

ANNÉES	AVANCES	ESCOMPTES	INVESTISSEMENTS	DÉPÔTS
1930.	984.253	209.571	240.375	1.749.715
1931.	940.304	210.972	308.485	1.735.678
1932.	881.009	240.076	287.544	1.680.525
1933.	763.592	337.829	517.182	1.930.441
1934.	758.718	211.585	533.722	1.852.477
1935.	774.725	119.443	617.793	1.940.393

L'abondance des capitaux sur le marché a eu pour effet la baisse du loyer de l'argent. Le taux moyen d'émission pour les emprunts du Gouvernement qui était de 4,77 en 1913, de 5,09 en 1928, de 5,60 en 1931, s'abaissait en 1932 à 3,72, en 1934 à 2,85 et à 2,75 à la fin de 1935. Les obligations industrielles dont l'intérêt était de 5,5 en 1913, de 6,10 en 1928, de 6,33 en 1931, ne rapportaient plus que 5,44 en 1932 et 3,86 en 1934.

*
* *

Les Finances publiques, l'activité économique ont retiré avantage de cette évolution qui contraste si fortement avec celle des années d'après-guerre. Fait curieux, ce sont peut-être les banques qui ont le moins bénéficié de cet état de choses nouveau. Le maintien d'un faible taux d'intérêt retarde le jour où elles retrouveront la part de gains que la crise inter-

nationale leur a fait perdre. Surtout les investissements auxquels elles ont eu recours pour remplacer leurs opérations traditionnelles, réduites par le ralentissement des affaires, semblent leur assurer une moins grande sécurité. Alors que les avances ou les escomptes sont des opérations qui se dénouent automatiquement et dans un délai relativement court, les investissements constituent des placements auxquels seule une vente peut mettre fin. Or, si la crise s'aggravait ou si la prospérité s'accentuait, ces ventes deviendraient malaisées, soit que dans le premier cas, les épargnants craignent de placer leur argent à long terme, soit que dans le second cas, des emplois plus fructueux les sollicitent.

En revanche la baisse du loyer de l'argent a eu d'heureux effets sur l'activité économique. En diminuant ses charges de capital, l'industrie britannique a eu la possibilité de réduire ses prix de revient et par suite ses prix de vente.

Surtout la politique de cheap money a été favorable aux Finances publiques. L'abondance monétaire, la rareté des emprunteurs, ont permis à l'État de bénéficier des taux les plus réduits qu'on ait jamais connus. La politique d'argent à bon marché apparaît comme le facteur le plus déterminant du redressement financier opéré depuis 1932 en Grande-Bretagne.

CHAPITRE II

LES CONVERSIONS ET L'AMÉNAGEMENT DE LA DETTE

Dans le chapitre II de la première partie, nous avons vu la charge que représentait pour le budget le service de la Dette publique, et l'impuissance dont avaient fait montre les Chanceliers de l'Échiquier pour la réduire. L'amortissement et les conversions avaient été impossibles ou n'avaient constitué que des opérations d'un intérêt très limité. Il nous est même apparu que la Dette avait été l'un des obstacles auxquels s'était heurté Lord Snowden dans sa politique de déflation budgétaire.

Avant que les premiers effets de la politique de « cheap Money » se fissent sentir sur le marché de Londres et permissent des aménagements importants dans la structure de la Dette, celle-ci était composée de la manière suivante. En dehors même des engagements extérieurs, le total de la Dette était en 1931 de 6.466,569 millions de Livres. Pour cette même année la dette « funded » se montait à 1.425,075 millions de Livres. Ainsi la dette dont la Trésorerie n'était pas contrainte de prévoir le remboursement, représentait les 22 p. 100 de la dette générale. A la même époque, la dette à moyen terme et à long terme « unfunded » s'élevait à 3.450,139 millions de Livres. Son volume était égal aux 53 p. 100 de l'ensemble de la Dette. La dette à court terme, c'est-à-dire celle dont l'échéance était à moins de dix ans, se montait à 981,50 millions de Livres, soit les 15 p. 100 de la dette générale. Enfin,

la Dette flottante se montait à 611,95 millions de Livres et représentait les 10 p. 100 du total de la dette[1]. Bien qu'il ait été réduit dans les années précédentes, le volume de la dette flottante et de la dette à court terme ainsi que la portion de la dette à moyen terme qui arrivait à échéance demeuraient importants et faisaient peser sur la Trésorerie britannique une constante menace de remboursement. Dans une certaine mesure cet aménagement de la dette s'explique par l'intérêt moins élevé de l'argent à court terme par rapport à celui de l'argent placé à long terme.

Quoi qu'il en soit, le service de la dette publique représentait pour chaque budget une charge qui n'était pas éloignée de nécessiter près de 40 p. 100 des recettes normales. Il se montait en 1928-1929 à 310,066 millions de Livres, et en 1931-1932, à 287,588 millions de Livres[2].

Aux efforts sans cesse renouvelés et le plus souvent vains, dont le plus notoire avait été la réorganisation en 1928 du « New sinking fund », a succédé depuis 1932 une politique de la Dette plus efficace. Inaugurée par la conversion du 5 p. 100 war loan, elle se poursuit dans les années suivantes en permettant de réaliser d'importantes économies sur le service des intérêts et d'aménager de façon meilleure la structure de la dette.

I. — *LA CONVERSION DU 5 P. 100 WAR LOAN*

Toujours espérée, jamais jusqu'ici réalisée, la conversion du 5 p. 100 War loan, a lieu au cours de l'été 1932. En effet, les conditions sont devenues favorables à une opération qui aura sur les Finances publiques les plus heureuses répercussions.

1. Pour plus de détail, cf. Appendice : « Le montant de la Dette publique ».

2. Cf. Appendice : « Le service de la Dette publique ».

§ 1. — Les conditions de l'opération.

Vers le printemps, l'évolution du marché financier et les conditions économiques ont permis d'envisager une vaste conversion.

En premier lieu, très rapidement après l'abandon de l'étalon-or, le taux officiel de l'escompte et le taux moyen pratiqué sur le marché se sont abaissés. La Banque d'Angleterre réduisait son taux d'escompte dès le 12 mai à 2,5 p. 100 et dès le 30 juin à 2 p. 100.

En second lieu, par suite de la baisse de la Livre, les produits anglais étaient vendus sensiblement au même prix-or que les marchandises étrangères. Aussi les exportations s'étaient-elles développées et le déficit de la balance commerciale avait-il tendance à se réduire. La diminution du volume des capitaux consacrés à solder ce déficit, l'afflux de fonds étrangers qui recommençaient à se diriger vers Londres, permettaient de croire qu'il n'y aurait aucune élévation prochaine du loyer de l'argent. La baisse de la Livre qui apparaissait comme suffisante pour détruire les avantages de la concurrence étrangère, semblait ne pas devoir se poursuivre très au-dessous du cours de 90 francs.

Pourtant les conditions économiques et financières n'étaient pas telles qu'il n'y eût quelques risques à entreprendre une opération qui devait porter sur plus de deux milliards de Livres. En effet, c'est sans doute la première fois qu'une conversion était tentée alors que le sort de la monnaie demeurait incertain. La reprise économique était espérée, mais elle n'était pas survenue. De plus, le cours des titres à convertir dépassaient à peine le pair. Il oscillait au mois de juin entre 100,5 et 101 tandis que la rente 3,5 p. 100, équivalente à celle qui sera

offerte, n'atteignait que le cours de 95. Des conditions techniques aussi médiocres demandaient en contre-partie des conditions psychologiques exceptionnelles. L'esprit civique de la population auquel les Pouvoirs Publics firent appel, constitua le facteur le plus décisif du succès de l'opération. Tout en insistant sur la baisse prochaine du taux de l'intérêt et les avantages que comporteraient alors les nouveaux titres, la Trésorerie ne s'est nullement refusée à admettre que l'opération ne comportât au moment même où elle était proposée, un certain sacrifice. Cette franchise discrète était propre à flatter le caractère britannique. Elle laissait à entendre que les relations du citoyen anglais avec l'Etat ne sont pas de simples relations de créancier à débiteur. Le porteur devait se décider à convertir parce qu'il savait que l'opération était de nature à hâter l'assainissement des Finances publiques, et par suite à favoriser l'amélioration de la situation générale. La conversion, était-il déclaré, est l'acte fondamental qui doit mettre fin à la crise économique. Aussi n'y eut-il à l'opération aucune opposition ni au Parlement ni dans la Presse. Les banques, les compagnies d'assurance et les autres établissements de cette nature s'accordèrent avec la Trésorerie pour convertir. Même les grandes entreprises s'enorgueillirent de voir imprimer dans les journaux le montant des titres dont elles avaient accepté la conversion. Par des affiches, par des placards placés en tous lieux, même par des papillons que les propriétaires d'automobiles collèrent sur les glaces de leurs véhicules, était créée une sorte de psychose collective en faveur de la conversion qui la fit accepter par les petits porteurs. Enfin, malgré l'intérêt qu'aurait présenté ce placement, les banques renoncèrent à considérer le War loan comme un placement à court terme, et évitèrent ainsi une augmentation sensible des demandes de remboursement.

§ 2. — Les modalités techniques et les résultats de l'opération.

Bien que des conditions psychologiques extrêmement favorables aient été créées, les Pouvoirs publics n'en avaient pas moins apporté tous leurs soins à la préparation technique d'une opération qui devait porter sur plus de 2 milliards.

Au point de vue monétaire, la création en juillet 1932 du Fonds d'égalisation des changes renforçait les moyens d'action sur la tenue de la Livre. L'augmentation des réserves d'or de la Banque d'Angleterre apparaissait comme une sorte de concession faite à l'esprit du Gold Standard.

Au point de vue financier, le Chancelier demandait de s'abstenir de toute nouvelle émission jusqu'à la fin des opérations envisagées par le Gouvernement, et cette demande fut appuyée par des mesures restrictives apportées au fonctionnement du marché financier. En outre, des opérations d'emprunt public furent effectuées à titre d'essai. Elles avaient pour but de préparer le marché à des opérations plus vastes. Ainsi, au mois de mars 1932, était offert en remplacement du 4 p. 100 Treasury bonds un 4,5 p. 100 conversion loan et un 4 p. 100 consols. De même à titre d'essai et pour expérimenter un taux d'escompte plus bas, était émis le 3 p. 100 Treasury bond 1933-1942. Du succès de ces opérations, le Chancelier de l'Echiquier déduisit que la conversion du 5 p. 100 War loan était possible.

Bien des fois auparavant, la Trésorerie avait espéré pouvoir réaliser cette opération. En échange des titres du 5 p. 100 War loan, avait été proposé en 1924 un 4,5 conversion loan au-dessous du pair et en 1930 un 5 p. 100 conversion loan. Toutes ces opérations tentées moins pour réduire la charge de l'emprunt que pour en fragmenter la masse, n'avaient ren-

contré qu'un succès modéré et n'avaient représenté pour la Trésorerie aucune économie.

Au contraire, la conversion qui a commencé le 30 juin, a permis une importante réduction sur le service de la Dette. En effet, en échange du 5 p. 100 War loan, était offert au pair un 3,5 p. 100 War loan perpétuel.

Des conditions de natures diverses avaient été établies pour favoriser le succès de la conversion. Les porteurs du 5 p. 100 War loan devaient demander leur remboursement s'ils n'acceptaient pas la conversion. Dans l'hypothèse où ils n'auraient pas fait connaître leur choix à la Banque d'Angleterre avant le 30 septembre, ils étaient censés consentir à l'opération. De plus, ceux qui déclaraient accepter la conversion avant le 1er août 1932, recevaient une prime de £ 1 pour £ 100 de titres convertis. Enfin, il était entendu que l'intérêt payable au 1er décembre serait réglé à l'ancien taux de 5 p. 100 et que le nouvel emprunt ne serait pas amortissable avant le 1er décembre 1952.

L'opération a remporté un éclatant succès. 92 p. 100 du war loan ont été convertis. Sur les 165.000.000 de Livres qui ont dû être remboursées, plus du tiers appartenait à des sociétés ou à des organismes qui, par leurs statuts, étaient contraints de demander le remboursement, et la majeure partie du solde appartenait à des étrangers.

Par cette conversion acceptée presque unanimement par le peuple britannique, une économie annuelle de près de 30.000.000 de Livres a été réalisée. En outre, la conversion permettait de supprimer le fonds qui avait été institué pour soutenir en bourse le cours du 5 p. 100 War loan, et ainsi mettait fin à l'hypothèque que la baisse des titres faisait peser sur les budgets.

Surtout la conversion de cette masse de plus de 2 milliards

de Livres que représentait l'emprunt de guerre 5 p. 100, a rendu possible la baisse du loyer de l'argent sur le marché financier, et même sur le marché monétaire. Elle a permis en 1933 les conversions industrielles. Elle a facilité la réduction de l'intérêt des saving certificates dont le montant excédait un milliard, et dont le rendement sera diminué de 4,5 à 3,5 p. 100 ; elle a enfin favorisé les conversions d'autres emprunts publics.

II. — *LES ÉCONOMIES RÉALISÉES SUR LA DETTE ET L'AMÉNAGEMENT DE SA STRUCTURE*

En effet si elle a été de beaucoup l'opération la plus importante et la plus audacieuse, la conversion du 5 p. 100 War loan n'a constitué que le début d'une politique. Des conversions ne cessent d'être pratiquées à des taux toujours plus avantageux pour le Trésor, et elles permettent d'améliorer toujours la structure de la Dette.

§ 1. — Les économies.

Dès octobre, un 2 p. 100 treasury bonds était émis au pair pour racheter un 4,5 p. 100 treasury bonds, emprunt dont le montant s'élevait à 150.000.000 de Livres. En novembre, était émis un 3 p. 100 conversion loan qui était destiné à rembourser les porteurs du War loan ayant refusé la conversion et à racheter des bons du Trésor venant à échéance au début de l'année suivante.

En 1933 le Gouvernement a poursuivi son programme de réduction des intérêts et de consolidation de la Dette flottante. En mars, en mai, en septembre, le Trésor a émis par adjudication un 2,5 p. 100 conversion loan destiné à rembourser certains 4,5 p. 100 treasury bonds et surtout à consolider une part de la Dette flottante qui avait été accrue à la suite du

remboursement des crédits consentis en 1931 par la France et l'Amérique et à la suite de la création du Fonds d'égalisation des changes. Au cours des années suivantes, un 3 p. 100 conversion loan 1948-1953 et un 3 p. 100 funding loan 1959-1960 ont été placés. En décembre 1935 enfin, pour préparer des conversions qui devenaient possibles au printemps 1936 (conversion du 3 p. 100 treasury bonds 1935 et du 2 p. 100 treasury bonds 1935-1938) la Trésorerie a émis un 2,5 p. 100 funding loan 1956-1961 et des bons du Trésor 1 p. 100 à 5 ans.

A mesure que se poursuivaient ces opérations et que le taux d'intérêt s'abaissait sur le marché monétaire, les économies réalisées sur le service de la dette sont devenues plus importantes. Bien que la dotation du Fonds d'égalisation des changes effectuée en bons du Trésor ait augmenté le capital de la dette[1], l'économie obtenue s'est montée à près de 100.000.000 de Livres (en 1928-1929 crédit pour la dette £ 310.066.000; en 1934-1935 £ 210.613.000[2]). Cette économie qui rendait au budget l'élasticité qu'il n'avait pas retrouvée même après les mesures de septembre, a été réalisée sur toutes les catégories de la dette. Si difficiles que soient rendues les comparaisons entre les différents exercices financiers par les modifications apportées dans la structure de la dette, il est cependant remarquable que le capital de la dette flottante se soit élevé de 611,95 millions de Livres en 1932, à 810,455 en 1933, à 844,71 en 1934, et à 834,38 en 1935 et que les intérêts servis à ce capital dont le volume devenait plus considérable, n'aient cessé de diminuer : pour 1932, 20,737; *pour 1933, 5,958;* pour 1934, 4,139; pour 1935, 3,532. La raison de ce phénomène doit être recherchée

1. Cf. Appendice : Montant de la dette. Il ne s'agit là que d'une augmentation nominale de la dette compensée par l'actif du fonds d'égalisation des changes : devises et or.

2. Cf. Appendice : Graphique de l'évolution de la dette.

dans la baisse du loyer de l'argent. En effet, le taux auquel sont escomptés les treasury bills n'a jamais été supérieur à 1 p. 100 et se maintient, en général aux environs de 0,5 p. 100. Même en janvier 1935 les taux avaient tendance à s'abaisser à un niveau tel que les banques n'y auraient plus trouvé la couverture de leurs frais.

§ 2. — L'aménagement de la structure de la dette.

Si l'allégement du service des intérêts paraît avoir été la caractéristique essentielle de l'évolution de ces dernières années, et la préoccupation première du Gouvernement, d'importantes transformations ont néanmoins permis d'aménager la structure de la dette. Alors qu'en 1931 la « dette funded » représentait les 22 p. 100 de la dette générale, en 1936 elle en représentait les 51,55 p. 100. La dette à moyen terme et à long terme « unfunded » qui en 1931 formaient les 53 p. 100 du total, n'en constituaient plus en 1936 que les 32,95 p. 100. Par rapport au volume total, celui de la dette à court terme s'abaissait de 15 p. 100 à 8,70 p. 100. Enfin, la Dette flottante qui représentait les 15 p. 100 de l'ensemble, n'en représentait plus que 6,6 p. 100 s'il n'est pas tenu compte de la dotation accordée au Fonds d'égalisation des changes. Ainsi il apparaît que malgré l'intérêt que pouvait avoir la Trésorerie britannique à emprunter seulement sur le marché à court terme, elle n'a pas hésité à consolider la plus grande part de la Dette. Le désir d'alléger sa charge présente ne lui a pas fait écarter le souci de ménager l'avenir.

Les transformations survenues dans la structure de la dette, justifiaient pour partie la suspension de l'amortissement. Comme nous l'avons signalé au chapitre III de notre seconde partie, M. Neville Chamberlain a demandé aux Communes en

avril 1933 et au début de chacun des exercices financiers suivants, que l'autorisation lui fût donnée de recourir au marché pour faire face aux remboursements des emprunts venant à échéance. « Le pays a effectué, disait-il dans son budget speech d'avril 1933, d'importantes opérations en ce qui concerne la Dette malgré d'immenses difficultés. La conversion du War loan a eu pour effet de diminuer considérablement le fonds d'amortissement obligatoire qui de £ 32.000.000 a fléchi à £ 17.500.000. A une époque de chômage, de difficultés de toutes sortes, et de dépression économique, telle que celle que nous traversons à l'heure actuelle, nous pouvons, à mon avis, employer notre argent d'un façon plus sage et plus profitable qu'en le consacrant au remboursement de la dette. En conséquence, je considère que nous sommes libres d'employer cette somme d'environ 17.500.000 Livres comme bon nous semblera. » D'ailleurs, bien qu'aucun crédit n'ait été prévu, il est à remarquer que les plus-values des impôts ont permis au Chancelier de l'Échiquier au cours de l'exercice 1933-1934 et des exercices suivants, de faire face, par les seules ressources normales de l'État, aux remboursements des emprunts venant à échéance.

* * *

Entre les économies votées par les Communes en septembre 1931 et celles que la baisse du loyer de l'argent permettait de réaliser, les différences sont notables. Les premières résultaient d'un acte de volonté qui s'opposait à l'évolution des conditions naturelles. Les secondes n'étaient que la conséquence des transformations survenues dans le marché monétaire. Les premières n'avaient pas eu sur l'équilibre budgétaire des effets notables ; les secondes feront épargner chaque année au Trésor public plus de 100 millions de Livres.

Les conversions anglaises ont constitué la conclusion de la politique de « déflation ». Elles ont permis de réduire le poste budgétaire qui absorbait près de 40 p. 100 des ressources publiques, et, que M. Snowden s'était trouvé dans l'impossibilité de diminuer. En France, où des opérations de même nature ont eu lieu en septembre de la même année, les conversions n'apparaissaient que comme le prélude d'un programme de déflation budgétaire. Après leur réalisation, et devant la persistance du déséquilibre financier, toutes les autres dépenses ont été diminuées. Au contraire, en Angleterre, les conversions ont redonné au budget l'élasticité que lui avaient fait perdre et l'augmentation des dépenses et la diminution des ressources. Aujourd'hui, elles demeurent la seule économie qui puisse rappeler au peuple anglais la période de difficultés financières qu'il a vécue.

Le succès des conversions, l'extrême modicité des intérêts offerts par la Trésorerie, témoignent de la valeur du crédit britannique. Le crédit de l'État a rejailli sur le crédit du Sterling, et lui a assuré au cours des années qui ont suivi la suspension de l'étalon-or, l'essentiel de son prestige. Au seul point de vue technique, si quelque méfiance avait subsisté envers les effets publics, le Fonds d'égalisation des changes, dont les ressources sont constituées par des treasury bills, n'aurait pas pu fonctionner, et aurait été incapable de soutenir la Livre sur le marché des changes. D'une manière plus générale, les afflux de capitaux étrangers qu'auraient dû détourner les infimes rémunérations offertes, ont témoigné, en se dirigeant vers Londres, de la foi qu'avaient leurs possesseurs dans le crédit britannique.

CHAPITRE III

L'AUGMENTATION DES RECETTES PAR LES DROITS DE DOUANES

Au XIX^e^ siècle, le libre-échange a été le trait caractéristique de la politique commerciale de l'Angleterre. L'abondance de ses ressources naturelles en fer et en charbon, le perfectionnement de son industrie, lui donnèrent une telle avance sur ses concurrents qu'elle ne put que retirer avantage d'une liberté générale dans les échanges entre les nations. Mais, dès avant la guerre, les conditions économiques du monde ont tendance à se modifier au détriment de la Grande-Bretagne, et la création de droits protecteurs apparaît de plus en plus nécessaire.

Alors qu'au début du siècle, les quelques droits de douane existants n'étaient que de simples impôts de consommation perçus à l'entrée des marchandises, ceux qui ont été établis au cours de la guerre ou au lendemain des hostilités, revêtent un caractère nettement protectionniste.

Tels sont les droits Mac Kenna créés en 1915 pour protéger les fabricants d'automobiles et d'instruments de musique, et pour permettre le développement d'une industrie cinématographique nationale. Tels sont également les droits établis en 1921 par le Safegarding industry act pour réserver le marché national aux « key industries », telles que les entreprises d'électricité et d'optique dont le développement était récent et le maintien jugé intéressant pour la vie économique du pays. Tels sont,

enfin, les droits institués en 1925 sur les soies naturelles ou artificielles.

Malgré le nombre des marchandises frappées de droits, et l'importance de tarifs dont le taux s'élevait jusqu'à 50 p. 100 dans le cas de l'industrie optique; on ne pouvait pas dire cependant que la Grande-Bretagne s'était convertie au protectionnisme. Les droits établis avaient tous un caractère essentiellement provisoire et n'atteignaient que des produits de luxe. Bien que depuis la guerre, ils fussent sans cesse devenus plus nombreux, il n'existait toutefois aucun tarif douanier général.

Cependant, et selon le mot de M. André Siegfried, le protectionnisme avait peu à peu pénétré dans toute la structure britannique à la manière d'une infiltration. Les transformations économiques, survenues au cours des années de crise, devaient singulièrement favoriser l'extension et la permanence d'une législation si contraire à l'idéal de liberté du XIX^e^ siècle anglais. Effectivement, en 1931, était instauré un protectionnisme général qui n'a pas été sans d'importantes et heureuses conséquences sur l'évolution des finances publiques.

I. — *LA NOUVELLE LÉGISLATION DOUANIÈRE.*

Objet de controverses parfois passionnées où s'affrontèrent économistes, chefs de partis politiques, représentants des différentes classes de la nation, le protectionnisme n'a été approuvé et instauré qu'après une longue résistance, car l'esprit « Free trade » était demeuré général jusqu'en ces dernières années.

§ 1. — Le mouvement de l'opinion en faveur du protectionnisme.

En 1931, J. M. Keynes se prononça pour une politique protectionniste, en la considérant comme le corollaire nécessaire

de la politique d'extension de crédit et d'augmentation des dépenses publiques, qu'il préconisait à l'intérieur du pays. Exposée et critiquée dans les colonnes du *New Statesman* et du *Times,* la thèse de Keynes, qui trouva en Sir Josiah Stamp un partisan convaincu, fut l'occasion pour les différentes classes de la nation d'apprécier les avantages et les inconvénients d'une politique protectionniste.

Depuis longtemps déjà, de nombreux industriels s'étaient déclarés partisans d'un tarif général. Ceux dont l'activité était déjà protégée par les droits Mac Kenna ou par les Safegarding duties pouvaient toujours redouter qu'il soit mis un terme à leurs privilèges. Ceux qui ne jouissaient d'aucune protection ne subissaient pas sans appréhension une concurrence étrangère, de plus en plus âpre sur le marché national, alors que se restreignaient leurs débouchés extérieurs. Même la Cité, dont l'activité semble plus que toute autre branche de l'économie britannique commandée par un libre-échange absolu entre nations, devenait partisante du protectionnisme, comme d'une politique nécessaire pour rétablir l'équilibre de la balance des comptes et riposter aux mesures prises par les États étrangers. De plus, elle pensait qu'un libre-échange instauré dans l'Empire créerait un volume de transactions susceptible, dans une certaine mesure, de suppléer à celui du commerce international sans cesse décroissant. Enfin, les consommateurs, l'opinion publique en général se déclarait en faveur du protectionnisme. Négligeant l'influence que son établissement pourrait avoir sur le coût de la vie, elle y voyait un moyen efficace pour procurer des recettes à l'État et pour éviter des aggravations nouvelles d'impôts. Elle jugeait préférable de fournir du travail aux ouvriers britanniques plutôt que de procurer des ressources à des étrangers qui réduisaient sans cesse leurs achats en Angleterre.

Dès 1920, le programme du parti conservateur avait comporté l'application d'une telle politique. Mais l'opinion publique demeurait encore à cette époque fidèle au libre-échange. Aux élections de 1923 où la question fut posée, les conservateurs furent vaincus, et le gouvernement travailliste, qui prit le pouvoir, montra son attachement au libre-échange en abrogeant certains droits. De même, après les élections travaillistes de 1929, M. Snowden supprima quelques droits d'importance secondaire, et refusa avec énergie de considérer la création d'un tarif douanier comme un moyen susceptible d'améliorer la situation économique, et d'alléger la charge du contribuable anglais. Cependant la campagne protectionniste devenait de plus en plus ardente. Reprenant l'idéal dont Joseph Chamberlain avait été au début du siècle le protagoniste écouté, maint orateur se prononçait en faveur de « l'Empire free trade » c'est-à-dire en faveur du libre-échange entre les divers Etats de l'Empire et d'un tarif protecteur vis-à-vis de l'Etranger. Aux élections générales du 27 octobre 1931, les idées protectionnistes recevaient l'approbation de la majorité de la Nation, et le gouvernement national obtenait toute liberté pour établir un tarif douanier général.

§ 2. — Les mesures de protection et les accords d'Ottawa.

Défendre le marché intérieur contre les importations étrangères, resserrer les liens économiques avec l'Empire, tel avait été le programme de politique commerciale exposé par le gouvernement national durant la campagne électorale, et telle fut l'œuvre qu'il réalisa conformément à ses promesses au cours des années 1931 et 1932.

Comme un certain temps était nécessaire pour élaborer un

tarif douanier général, une législation temporaire fut d'abord instituée pour mettre le plus rapidement possible un terme aux importations anormales de marchandises que n'aurait pas manqué de provoquer l'annonce des mesures protectionnistes. Dès novembre 1931, le Parlement adopta « l'abnormal Importation customs duties act » qui donnait le droit au Président du board of Trade d'imposer des taxes jusqu'à concurrence de 100 p. 100 de leur valeur sur les produits dont il estimerait nécessaire de restreindre l'importation. De plus, en décembre, par « l'Horticultural Products Emergency Customs Duties Act », il reçut le droit de frapper à des taux variés les importations de certains produits agricoles.

Cette législation, dont le caractère temporaire apparaît dans le pouvoir exhorbitant accordé au Président du board of Trade, fut supprimée, et remplacée le 1er mars 1932 par une loi définitive et d'une portée générale : « l'import duties act ». Cette loi constitue aujourd'hui la charte fondamentale du protectionnisme anglais.

Depuis que l'import duties act a été promulgué, la taxation des importations à un taux d'au moins 10 p. 100 *ad valorem* est devenue la règle générale en matière de douanes. En réalité, par suite de la législation préexistante et des mesures diverses insérées dans la loi du 1er mars 1932, le régime protectionniste de la Grande-Bretagne est plus complexe qu'il paraît, et les marchandises soumises aux droits peuvent se diviser en quatre catégories :

a) Certaines marchandises sont imposables en vertu d'autres lois que l'import duties act, c'est-à-dire en vertu des droits Mac Kenna et des Key industry duties ;

b) Certaines marchandises mentionnées dans une liste spéciale contenue dans l'import duties act sont affranchies de tout droit à leur entrée ;

c) Certains produits sont assujettis à la taxe *ad valorem* de 10 p. 100 créée par l'import duties act;

d) Enfin, sur certaines marchandises sont perçues en plus de la taxe *ad valorem* des « additional duties ».

Si l'on examine l'application qui a été faite des mesures comprises dans l'import duties act, on aperçoit combien le régime douanier anglais est différent de ce qu'il était au lendemain de la guerre. Alors qu'autrefois la franchise était de règle, les exemptions sont aujourd'hui limitatives et rares. Les additional duties s'appliquent à un très grand nombre de marchandises, et transforment fréquemment un droit théorique de 10 p. 100 en droit de 25 et souvent même de 33 p. 100. En effet, l'import duties advisory committee qui a été créé par l'import duties act, et qui a pour fonction de recommander au gouvernement, soit l'admission en franchise de certains produits jusque-là imposés, soit l'application de droits supplémentaires à des catégories nouvelles de marchandises, émet toujours des avis tendant à accroître la protection de l'économie nationale.

En rétablissant ainsi un régime douanier qu'elle avait rejeté au début du XIX^e^ siècle, l'Angleterre s'est associée au mouvement général de protection qui sévit dans le monde depuis la guerre, et a contribué à aggraver les restrictions du commerce international. Cependant, elle s'efforçait de diminuer pour elle-même les inconvénients de sa politique douanière en accroissant ses relations commerciales, en particulier avec son Empire.

Il est difficile — et cette étude serait d'ailleurs étrangère au sujet même de cet ouvrage — d'étudier en détail la série d'accords infiniment complexes signés à Ottawa en juillet et août 1932 entre la Grande-Bretagne d'une part, l'Australie, le Canada, les Indes, Terre-Neuve, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique

du Sud, la Rhodésie du Sud d'autre part. Il suffit de mentionner que l'Angleterre s'est engagée à recevoir en franchise les denrées alimentaires provenant des Dominions, et à augmenter au contraire les droits de douanes sur celles qui étaient importées de l'étranger ; qu'en revanche les Dominions ont fait des concessions de nature très diverse en faveur de l'industrie anglaise. Dans leur ensemble, les accords d'Ottawa ont contribué à accroître les échanges entre les différentes parties du Commonwealth britannique, mais aussi à aggraver la protection douanière anglaise vis-à-vis des autres nations.

Toutefois la Grande-Bretagne ne pouvait entièrement négliger ses fournisseurs et clients étrangers dont la plupart avaient adopté une politique monétaire semblable à la sienne, et qui avaient de cette manière contribué à maintenir la prépondérance de Londres comme centre financier et commercial. Pour que la parité de la livre et de ses satellites fût assurée de façon durable, et que le Bloc sterling constituât plus qu'un groupement éphémère, il fallait que les relations commerciales entre le Royaume-Uni et ces pays étrangers conservassent une certaine stabilité. Aussi l'Angleterre s'est-elle efforcée de compléter l'œuvre réalisée à Ottawa en négociant au cours de 1933 avec le Danemark, la Norvège, l'Islande, la Suède, la Lettonie, l'Esthonie, la Finlande et l'Argentine. Comme aux Dominions, elle a consenti à ces États une réduction des droits sur ses importations alimentaires en échange de mesures favorisant ses exportations de produits manufacturés ou de matières premières.

Ainsi, en moins de deux années, la politique commerciale traditionnelle de l'Angleterre a été complètement modifiée. Un protectionnisme général a été institué. Un « Sterling area » composé des Dominions et des États dont la monnaie a été volontairement ou involontairement liée à la livre, a été créé.

Grâce à cette évolution, la Grande-Bretagne a vu non seulement s'accroître son prestige, mais se ranimer son activité économique et s'améliorer sa situation budgétaire.

II. — *LES RÉSULTATS DU PROTECTIONNISME*

Bien que les droits de douanes soient généralement institués pour répondre plus à des préoccupations économiques qu'à des préoccupations financières, et qu'ils soient destinés plus à limiter l'entrée des marchandises étrangères qu'à les frapper d'une taxe, le gouvernement britannique en élaborant un régime de protection, attendait néanmoins des ressources nouvelles pour équilibrer son budget. En dehors même des recettes douanières, l'amélioration économique qui pouvait résulter d'un régime protectionniste devait favoriser le développement général de la matière imposable et la plus-value des impôts de toute nature.

§ 1. — L'accroissement des recettes douanières.

Même avant le vote de l'import duties act, le Trésor retirait des droits de douanes des recettes déjà importantes. En effet les douanes ont rapporté en 1928-1929 £ 118.972.000, en 1929-1930 £ 119.888.000, en 1930-1931 £ 121.401.000 et en 1931-1932 £ 136.152.000. Mais, dès que fut promulguée la loi de protection générale, les recettes douanières se sont accrues dans de notables proportions. En 1932-1933, elles ont atteint la somme de £ 167.235.000 et au cours des années suivantes, elles ne devaient pas cesser de progresser : £ 179.177.000 en 1933-1934, £ 185.096.000 en 1934-1935, £ 196.642.000 en 1935-1936 et pour l'exercice 1936-1937 leur rendement est estimé à £ 207.525.000.

Alors qu'en 1928-1929 les droits de douanes constituaient à

peine les 16 p. 100 des recettes du budget général, ils en représentent plus de 25 p. 100 en 1934-1935. On peut ainsi constater l'importance prise par les droits protectionnistes dans les ressources de l'État, et apprécier la part qui leur est attribuable dans le redressement budgétaire. Si l'on examine les résultats de l'année financière 1932-1933, on s'aperçoit que toutes les autres recettes de l'État ont été inférieures aux prévisions, et que, malgré les aggravations de tarifs et les élargissements d'assiettes décidés en septembre 1931, elles ont eu un rendement inférieur à celui de 1930-1931. Dans ces conditions, et si l'import duties act n'avait pas été voté par le Parlement, le déficit réel de l'année 1932-1933 n'aurait sans doute pas été limité à £ 8.640.000 mais aurait probablement dépassé celui de 1931-1932 qui s'élevait déjà à £ 24.138.000. Ainsi dès 1932, année où la crise économique a été particulièrement aiguë en Angleterre, les douanes ont assuré au Trésor des recettes abondantes qui ont atténué le déficit de ses autres ressources.

Des droits de protection ayant un rendement aussi substantiel ne pouvaient pas ne pas modifier l'équilibre du régime fiscal. Jusqu'en 1932, les impôts directs tenaient de beaucoup la plus grande place dans le système d'imposition de la Grande-Bretagne. Depuis qu'un tarif général a été institué, la taxation indirecte tend à devenir aussi importante que la taxation directe. Alors qu'en 1928-1929, les contributions directes procuraient 53 p. 100 des recettes de l'État et les indirectes 34 p. 100; en 1934-1935 les premières constituent 54 p. 100 des recettes publiques et les secondes 41 p. 100. Cette évolution, sans doute nécessaire au point de vue financier, n'est peut-être pas particulièrement heureuse au point de vue social.

§ 2. — Le protectionnisme et l'activité économique.

On ne saurait limiter l'influence de l'import duties act sur l'équilibre budgétaire au seul accroissement des recettes douanières. Il convient d'ajouter à cette augmentation les nouvelles ressources procurées au Trésor par la reprise économique survenue après l'instauration du régime protectionniste, bien qu'il soit malaisé de déterminer avec exactitude dans quelle mesure les droits de douanes ont favorisé l'activité économique, et de préciser l'influence du protectionnisme sur la plus-value des impôts de toute nature enregistrée à partir de 1933.

Toutefois, il est facile de constater que, grâce au protectionnisme, l'économie anglaise a été soustraite aux influences extérieures, et que le déficit de la balance commerciale a été singulièrement réduit. Alors que celui-ci était estimé en 1931 à 410 millions de £, il ne se montait plus en 1935 qu'à quelques 170 millions de £. La politique inaugurée en 1932 semble donc avoir été particulièrement efficace et le gouvernement, en limitant les importations, paraît avoir eu sur la balance commerciale une influence plus immédiate que s'il s'était efforcé de développer les exportations nationales dans un monde qui devenait tous les jours plus protectionniste.

Il est sans doute plus intéressant encore de remarquer que les droits de douanes ont eu pour effet de réserver le marché intérieur à la production nationale. Seul en effet, le développement de la consommation insulaire peut expliquer la disproportion existant entre la rapide reprise de l'activité industrielle que l'on constate à partir de 1933 et la lente progression des exportations. L'indice de la production qui était de 93,7 en 1931 (base 100 en 1924) s'élève à 177,4 en 1934 ; tandis

que l'index des exportations ne passe durant la même période que de 48 à 49 (base 100 en 1924).

* * *

Ainsi en développant les demandes de produits anglais sur le marché national, le protectionnisme a constitué l'une des causes déterminantes de la reprise économique générale, et a par suite favorisé le développement sans cesse croissant de la matière imposable.

Cette influence indirecte que la politique protectionniste a exercé sur le budget, a sans doute été pour le redressement définitif des finances publiques, plus importante et plus décisive que le supplément, pourtant substantiel, des recettes douanières qu'elle a procurées au Trésor depuis 1932.

CHAPITRE IV

L'ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTS POSTES DU BUDGET A LA SUITE DE L'AMÉLIORATION ÉCONOMIQUE

Alors que l'œuvre de Mr Snowden était tout entière contenue dans un budget extraordinaire, le Gouvernement national a poursuivi son effort de redressement financier, en adoptant une politique de nature plus générale et de durée plus longue. C'est ainsi qu'aux économies décrétées en septembre 1931, se sont ajoutées à partir de 1933 les économies obtenues sur le service de la dette grâce aux conversions et à l'abaissement du loyer de l'argent. C'est ainsi également que le rendement des impôts votés en 1931 a été accru par le produit des droits protecteurs. Cette compression nouvelle des dépenses ainsi que cette augmentation de recettes devaient permettre, semble-t-il, de réaliser enfin l'équilibre budgétaire.

Pourtant ce résultat déjà si appréciable n'était pas encore suffisant pour qu'on en puisse déduire qu'un redressement définitif des finances publiques avait été opéré. En effet, l'équilibre était peut-être précaire, difficile à maintenir si la crise s'aggravait, ou même si elle ne faisait que persister. Sous l'influence d'un nouveau ralentissement économique, le rendement des impôts directs, qui ne cessait de décroître depuis 1930, pouvait encore diminuer, et cette constante moins-value neutraliser, à la longue, les effets des nouveaux droits protecteurs. Les conséquences de la crise sur les dépenses publiques

n'étaient pas moins à redouter. En effet, les dépenses sociales sont d'une importance variable selon les conditions économiques et leur développement, en cas d'une aggravation de la crise, aurait largement compensé les économies réalisées sur le service de la dette.

De telles appréhensions n'ont pas été justifiées par les événements. Le ralentissement économique, qui avait été constaté depuis 1930 et avait rendu vains les efforts de Mr Snowden en septembre 1931, s'est atténué; et même, à partir de 1933, une reprise générale s'est manifestée. Elle a confirmé les premiers résultats de la politique financière et économique du Gouvernement national, et assuré la permanence de l'équilibre budgétaire au cours des années suivantes.

I. — *LA REPRISE DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE*

Alors que sa situation économique avait été depuis la guerre particulièrement médiocre, et s'était encore aggravée sous l'influence de la crise universelle, l'Angleterre a donné dès 1933 les signes d'un retour à la prospérité. Cette évolution, si contraire à celle de la plupart des nations, doit, semble-t-il, être attribuée aux mesures prises par le Gouvernement national.

§ 1. — Aspects de la reprise économique.

Quelques chiffres suffisent à montrer l'importance de la reprise économique et son caractère presque général.

D'abord, si l'on examine l'indice de l'activité économique du pays tout entier publié par le « London and Cambridge economic service », on peut constater l'amplitude de cette reprise. L'index number (base 100 en 1924) avait atteint 115,8 en 1929, et s'était abaissé au cours des années suivantes à 106,5

en 1930, à 97,3 en 1931, à 98,8 en 1932. Au contraire, à partir de 1933, il se redresse rapidement à 107,7 et atteint 119,8 en 1934, niveau auquel il n'était jamais parvenu depuis 1919. De cette première constatation, il est aisé de déduire que l'Angleterre connaît aujourd'hui une prospérité à laquelle elle n'était plus accoutumée depuis la fin des hostilités.

L'étude de l'évolution des bénéfices industriels au cours de ces dernières années conduit aux mêmes conclusions. Dans son numéro du 19 janvier 1935, la revue « The economist » a dépouillé les bilans de 468 sociétés industrielles, et dressé à l'aide de cette abondante documentation un tableau montrant avec clarté la variation des gains de ce que l'on peut considérer comme l'ensemble de la production. En 1931, les bénéfices ont été en général inférieurs de 22 p. 100 à ceux qui avaient été réalisés en 1930. En 1932 nouvelle baisse; les bénéfices sont inférieurs de 18 p. 100 à ceux de 1931. Mais, à la fin de 1932, se dessine une amélioration; faible d'abord en 1933 où l'augmentation n'est que de 0,5 p. 100; importante et générale en 1934, année qui procure des bénéfices supérieurs de 16 p. 100 à ceux de 1933.

Une reprise qui affectait toutes les branches de l'industrie ne pouvait se traduire sur le marché du travail que par une notable réduction du nombre des chômeurs. En effet, depuis 1933, l'indice du chômage — ce baromètre de la situation économique pour le peuple anglais — n'a cessé d'indiquer le retour de la prospérité. Le nombre des chômeurs qui s'était élevé de 1.263.000 en 1929 à 2.629.000 en 1931, et à 2.813.000 en 1932, n'a cessé de décroître dans les années suivantes. Il n'était plus que de 2.588.000 en 1933, de 2.221.000 en 1934. Enfin, au mois d'août 1935, les journaux pouvaient annoncer que la Grande-Bretagne avait un nombre de chômeurs inférieur au chiffre fatidique de 2 millions.

Un tel résultat, commenté par la majeure partie de la Presse avec une évidente satisfaction, semble devoir être attribué à la politique suivie par le Gouvernement national.

§ 2. — Les facteurs déterminants de cette reprise.

A vrai dire, les industries ont fait par elles-mêmes un certain effort pour se réorganiser et s'adapter aux conditions économiques de l'après-guerre. La mauvaise organisation des entreprises anglaises et leur infériorité technique par rapport aux industries étrangères nouvelles, semblaient à l'origine de la trop grande élévation des prix de revient. Aussi, dès avant la crise mondiale, un effort de rationalisation avait-il été entrepris, soit sur l'initiative des chefs d'entreprises, soit sur les recommandations de Comités comme le comité national de réorganisation de l'industrie du fer et de l'acier. En 1929 et en 1930, à l'instigation de la Banque d'Angleterre, ont même été fondés deux organismes : le « Securities menagement trust » et le « Bankers industrial development compagny », l'un pour diriger, l'autre pour financer cette rationalisation dans les diverses branches de l'activité économique. Toutefois une telle politique ne pouvait avoir qu'une influence lente et limitée. Elle ne saurait expliquer l'amélioration rapide et générale de la situation anglaise.

A cet égard, la suspension de l'étalon-or et la politique monétaire du Gouvernement ont eu une influence déterminante.

La dépréciation de la Livre, qui n'a peut-être pas répondu à tous les espoirs des exportateurs, n'en a pas moins permis de réduire le coût des exportations, et cet avantage s'est conservé jusqu'ici. En effet, le maintien du pouvoir d'achat du sterling sur le marché intérieur, les dévaluations monétaires

dans les pays qui fournissaient à l'industrie britannique ses matières premières, ont constitué autant de facteurs qui ont empêché les prix anglais exprimés en or, de monter.

La politique monétaire, que rendait possible l'abandon de l'étalon-or, a même favorisé leur baisse. Dans un précédent chapitre, nous avons montré comment la Banque d'Angleterre, qui n'était plus obligée de défendre son encaisse par des variations du taux de l'escompte, avait depuis 1932 maintenu son bank rate à 2 p. 100, et pratiqué une politique d'aisance monétaire sans précédents jusqu'ici. L'abondance des capitaux sur le marché, la modicité du loyer de l'argent, devaient, comme pour les emprunts de l'État, favoriser la conversion des dettes privées. En 1933, les conversions industrielles ont atteint 62 millions de Livres, alors que leur montant n'avait été que de 40 millions en 1929, de 45 millions en 1930, et de 0 en 1931. Le taux d'émission des obligations industrielles, qui était de 5,5 p. 100 en 1913, de 6,10 p. 100 en 1929, de 6,33 p. 100 en 1931, n'était plus que 4,58 p. 100 en 1933 et de 3,86 p. 100 en 1934. L'allégement des charges en capital qui est résulté de ces conversions a permis de réduire les coûts de production dans toutes les industries, et a même rendu bénéficiaires des entreprises que des frais trop élevés paraissaient condamner à disparaître.

Pour favoriser la reprise de l'activité économique, la politique douanière n'a pas été moins heureuse que la politique monétaire. Le protectionnisme, puisqu'il éliminait du marché intérieur les concurrents étrangers, a procuré à l'industrie anglaise des débouchés nouveaux. Dans les années qui ont suivi la guerre, la Grande-Bretagne s'était efforcée de reprendre dans le commerce international la place qu'elle occupait au XIX^e^ siècle ; le niveau de vie très élevé de tous ceux qui sont associés dans le travail de la production avait rendu vaine

cette tentative. Mais ce standard de vie élevé était le signe d'une importante consommation intérieure. Aussi, en réservant à l'industrie nationale le marché anglais, les Pouvoirs Publics lui donnaient-ils la possibilité de retrouver la plus grande part de sa prospérité perdue. Leur politique a d'ailleurs été renforcée par la campagne patriotique menée dans tout le pays en faveur du « Buy Bristish ».

En outre, les accords d'Ottawa et les conventions commerciales passées avec les autres pays du bloc sterling ont assuré à la Grande-Bretagne d'importants débouchés extérieurs. Le « sterling area » comprend en effet le tiers de la population du monde, et son commerce forme également le tiers du commerce international. A une époque où sévit un protectionnisme général, l'activité britannique jouit d'un marché relativement étendu, dont les possibilités de consommation ne cessent de s'accroître à mesure que s'accentue la reprise économique dans ce que le *Daily Telegraph* définissait dans son numéro consacré au bloc sterling en juillet 1935, comme le « club de la prospérité ».

Enfin, dans une étude même succincte des facteurs de la reprise économique, on ne saurait négliger la politique budgétaire poursuivie par la Grande-Bretagne. En proclamant sa volonté de réaliser l'équilibre du budget, en s'opposant à toute mesure qui aurait pour effet d'augmenter les charges de l'État, en évitant de recourir à l'emprunt, le gouvernement national a créé une atmosphère de confiance et de foi en l'avenir. Dégagés des inquiétudes que leur avait inspiré la situation des finances publiques en 1931, les industriels ont eu plus de liberté pour réorganiser leurs entreprises, et mettre à profit les avantages que leur procurait l'œuvre monétaire et économique des Pouvoirs Publics.

La reprise économique, que favorisait la politique budgé-

taire, devait en revanche faciliter pour le gouvernement la tâche difficile de réaliser d'une manière exacte l'équilibre entre les recettes et les dépenses de l'État.

II. — *L'INFLUENCE DE LA REPRISE ÉCONOMIQUE SUR LE BUDGET*

Le développement de l'activité économique depuis le début de 1933 s'est traduit dans le domaine budgétaire tant par une diminution des dépenses que par une augmentation des recettes.

§ 1. — Augmentation des recettes de l'État.

Tous les impôts, qu'ils frappent les revenus ou les dépenses du contribuable, ont, par rapport aux prévisions, donné des plus-values importantes depuis 1933.

Alors que pour l'année budgétaire 1932-1933, les recettes du budget général avaient été inférieures de 22.000.000 Livres aux prévisions (£ 744.791.000 contre £ 766.800.000), les résultats des exercices suivants ont toujours été supérieurs aux estimations qui en avaient été faites. En 1933-1934, le total des recettes a atteint £ 724.567.000 alors qu'il n'avait été estimé qu'à £ 698.777.000, soit un excédent de près de 26.000.000 Livres. De même les recettes obtenues en 1934-1935 se sont élevées à £ 716.441.000 et ont dépassé les prévisions de près de £ 10.000.000. Enfin, alors que les prévisions étaient de £ 734.470.000 pour l'exercice 1935-1936, le total des recettes s'est en fait élevé à £ 752.920.000.

De même que les moins-values enregistrées jusqu'en 1932 avaient eu leur origine dans le ralentissement de l'activité économique, de même cet accroissement de la matière imposable, et l'excédent substantiel qu'il a procuré au Trésor, ne sont que

la conséquence de la reprise générale constatée en Grande-Bretagne depuis trois ans.

Si l'on examine successivement les impôts dont l'assiette varie directement selon les conditions économiques, c'est-à-dire en Angleterre presque tous les impôts, on s'aperçoit qu'au cours des derniers exercices budgétaires leur rendement a presque toujours été supérieur aux prévisions.

En 1933-1934, le rendement de l' « Income tax » était estimé à £ 228.750.000 et en fait a été de £ 228.932.000. En 1934-1935, estimé à £ 219.500.000, il a été de 228.877.000. En 1935-1936 il a été supérieur de £ 6.000.000 aux prévisions. De même la « surtax » a rapporté en 1933-1934 : £ 52.590.000, soit £ 1.590.000 de plus que les prévisions ; et en 1934-1935 elle a procuré £ 51.165.000 soit £ 1.165.000 de plus qu'il n'était prévu.

Les impôts indirects, dont le rendement était estimé en 1933-1934 à £ 101.182.000, ont rapporté £ 107.000.000. En 1935-1936, ils ont procuré au Trésor quelques quatre cents milliers de Livres de plus qu'il avait été prévu.

Le rendement de l'impôt du timbre, qui peut en quelque sorte être considéré comme l'indice de l'activité boursière, a été en 1933-1934 de £ 22.710.000, soit 2.300.000 de plus que les prévisions. En 1935-1936, il s'est élevé à £ 25.800.000 et a été supérieur de £ 800.000 aux estimations.

Malgré tout l'intérêt que peuvent présenter ces chiffres, ils ne permettent pas de mesurer avec exactitude l'importance du facteur économique dans le redressement des finances publiques. Pour l'apprécier à sa juste valeur, il faudrait au lieu de rapprocher prévisions et résultats de la même année, comparer les produits de l'impôt d'un exercice avec ceux de l'exercice suivant. Or, l'assiette de certaines contributions étant profondément modifiée au début de chaque exercice, une telle comparaison ne semble pas possible. Toutefois, elle le devient dans

une certaine mesure, parce que le Chancelier de l'Échiquier publie dans l'annuel « Financial statement » des tableaux comparant les recouvrements opérés au cours de l'année précédente et ceux dont la réalisation serait probable au cours de l'année suivante, si le système fiscal en vigueur était maintenu sans modifications. Quelques chiffres, extraits de ces tableaux, montrent l'importance des plus-values que la reprise économique aurait permis d'obtenir.

Ces plus-values auraient été particulièrement sensibles en matière de contributions directes. L'income tax a rapporté en 1933-1934 £ 228.932.000. Si la législation en vigueur avait été maintenue en 1934-1935, le Chancelier de l'Échiquier estimait qu'elle devait rapporter £ 240.000.000, soit un excédent de £ 11.068.000. En fait, par suite de mesures d'allégement, son rendement a été abaissé à £ 228.877.000. Il se serait relevé à £ 237.000.000 en 1935-1936 si des réformes nouvelles n'étaient intervenues.

De même en matière de contributions indirectes, si le régime fiscal des spectacles n'avait été modifié et divers allégements institués, les recouvrements qui étaient de £ 104.600.000 en 1934-1935 se seraient élevés à £ 108.450.000 en 1935-1936.

§ 2. — Allégement des charges de l'État.

Moins importantes que sur les recettes, les répercussions de la reprise économique sur les dépenses de l'État sont loin toutefois d'avoir été négligeables.

En particulier sur les dépenses sociales, dont la plus importante est l'assurance-chômage, la diminution du nombre des sans-travail ne pouvait pas être sans effet. Au cours de l'année 1932, le nombre des chômeurs avait progressé de 2.629.000 à 2.813.000. Aussi les dépenses sociales de l'exercice

1932-1933, pour lesquelles un crédit de £ 141.294.000 avait été prévu, s'étaient-elles en réalité élevées à £ 159.660.000. Une évolution contraire s'est dessinée dans les années suivantes. En 1933, les chômeurs ne sont plus que 2.588.000. De ce fait, le crédit de £ 154.000.000 inscrit pour les services sociaux dans le budget de 1933-1934 n'est utilisé que pour une somme de £ 150.726.000. Sur les résultats de l'année 1934-1935, l'effet de la réduction persistante du chômage est plus difficile à déterminer, car une mesure augmentant les allocations versées aux chômeurs était incorporée dans le budget de cet exercice. Toutefois, il est à remarquer que pour cette année budgétaire, les dépenses sociales ne se sont élevées qu'à £ 150.819.000 soit une augmentation inférieure à £ 100.000 par rapport à 1933-1934 alors que la Trésorerie, tout en tenant compte d'une réduction probable du chômage, avait cependant estimé la charge résultant des modifications de la « dole » à £ 3.600.000.

Par ailleurs, la reprise économique et l'augmentation des ressources privées qui en est résultée, ont rendu possible un nouvel allégement du service de la dette, allégement qui est d'ailleurs de faible importance par rapport à celui qui a été obtenu grâce au bon marché de l'argent. Comme le faisait remarquer le Chancelier de l'Échiquier dans son budget speech d'avril 1935, non seulement les retraits de la Caisse nationale d'épargne se sont arrêtés depuis la fin de 1932, mais les dépôts y ont augmenté, et ont même atteint en 1934 £ 50.000.000 de plus qu'en 1933. Or l'intérêt des « National Savings certificates » n'est payable qu'au moment où le capital épargné est retiré. Dès lors, depuis la renaissance de l'activité économique, l'État n'assure que le service d'un nombre très réduit de certificats, tandis que dans les années passées, cette charge l'avait parfois contraint à emprunter.

Ainsi, depuis que les conditions économiques se sont amé-

liorées, certaines dépenses ont été réduites ; la plupart se sont maintenues à leur volume antérieur. L'équilibre du budget était dès lors aisé à rétablir puisque les recettes ne cessaient d'augmenter. Si au contraire, la crise s'était aggravée, il n'est pas douteux que la progression des dépenses que l'on pouvait constater depuis 1929 et même après les mesures de septembre 1931, aurait continué. L'évolution contraire, qui s'est produite au cours de ces dernières années, a son origine dans la reprise écomique qui apparaît ainsi comme l'une des causes essentielles de l'assainissement des finances publiques.

* * *

Il faut noter brièvement que la chance a également permis au gouvernement d'atteindre le but qu'il s'était proposé dans le domaine budgétaire. Les droits de succession ont donné depuis 1932 des plus-values constantes. L'accroissement de leur rendement est certes dû pour une part à l'augmentation des actifs qu'a déterminée la reprise économique, mais pour une part plus grande encore à l'importance même des successions déclarées. « Le Gouvernement, a-t-on dit non sans humour, a parié sur la mort et a eu la bonne fortune de voir mourir des hommes extrêmement riches. » La succession du milliardaire Ellerman explique en grande partie le rendement accru des droits de succession en 1933-1934. Ils ont procuré au Trésor 82.270.000 alors que les prévisions n'étaient que de £ 74.750.000. De même en 1934-1935, les recettes successorales ont été de £ 81.356.000 tandis qu'elles n'avaient été estimées qu'à £ 76.000.000.

Quoi qu'il en soit, le retour à une relative prospérité, en ayant pour effet d'augmenter les recettes et de réduire les dépenses constitue, avec l'abaissement du loyer de l'argent,

le facteur le plus déterminant de l'équilibre budgétaire. Grâce à l'amélioration économique, le budget a retrouvé l'élasticité qu'il avait perdue depuis la guerre, et il a été possible de revenir sur les mesures prises par lord Snowden en septembre 1931. Cette politique financière nouvelle devait, suivant l'opinion de M. Neville Chamberlain, favoriser à son tour la reprise économique. « Nous avons retrouvé 80 p. 100 environ de notre ancienne prospérité, concluait le Chancelier de l'Échiquier dans son budget speech d'avril 1935. Nos efforts doivent tendre à regagner le reste. » Pour atteindre ce but, les allégements fiscaux et l'augmentation du pouvoir d'achat de tous ceux qui émargent au budget semblaient constituer les moyens les plus efficaces.

CONCLUSION

LE RETOUR SUR LES MESURES PRISES PAR Mr SNOWDEN

A partir de 1933, sous l'influence du faible loyer de l'argent, du protectionnisme et du renouveau économique, l'œuvre qu'avait tenté d'accomplir lord Snowden en septembre 1931, est réalisée. L'équilibre entre les recettes et les dépenses publiques est rétabli. Bien plus, les exercices budgétaires se soldent avec un excédent substantiel. Cet excédent est de £ 42.202.000 en 1933-1934, de £ 19.905.000 en 1934-1935, de £ 15.408.000 en 1935-1936.

« Dans quel pays en dehors de l'Empire britannique, dans quelle partie du monde, déclarait le Chancelier de l'Échiquier dans son budget speech d'avril 1934, pourriez-vous trouver un État qui soit capable de montrer un excédent budgétaire substantiel depuis deux ans? Alors que dans tous les autres pays, on entend seulement parler de prélèvements sur les paiements de l'État, de réductions des services sociaux; que partout le contribuable, attendant en vain quelque allégement de sa charge, est contraint d'augmenter sans cesse ses sacrifices, en Angleterre, nous avons le sentiment que nous avons dépassé la période la plus sombre, et que nous pouvons décharger le redevable d'une partie de sa charge...

« ...Le peuple anglais sans aucun doute a ses défauts... mais il a une suprême vertu que vous pouvez constater dans toutes les classes de la nation. Faites-lui comprendre que le

pays est en danger, et il n'y a pas de sacrifices de confort, d'argent, de santé, de vie même, qu'il ne consentira. Les sacrifices qui furent demandés en 1931 à notre peuple furent acceptés joyeusement, et ils furent supportés depuis lors avec une patience et un courage sans égal. Le salut du pays en fut la juste récompense. Je me réjouis à la pensée qu'enfin il a été possible d'alléger le poids de ces sacrifices... »

En effet, constatant l'importance des excédents, le Chancelier de l'Échiquier a supprimé la presque totalité des mesures prises par lord Snowden. Cependant il n'a pratiqué cette nouvelle politique budgétaire qu'avec la plus grande prudence. Avant de diminuer les impôts et d'augmenter les revenus de toutes les parties prenantes au budget, il a estimé nécessaire d'utiliser une certaine partie des excédents à amortir la dette venant à échéance (£ 7.750.000 en 1933-1934 ; £ 12.343.000 en 1934-1935 ; £ 12.466.000 en 1935-36) et à augmenter les crédits prévus pour la défense nationale. Même il n'a pas hésité à revenir sur certains des adoucissements qu'il avait accordés, lorsqu'en 1936 la situation internationale a contraint d'augmenter rapidement les forces militaires du pays.

Toutefois la presque totalité des excédents budgétaires demeure répartie entre tous ceux sur qui avaient particulièrement pesé les mesures prises en septembre 1931. Comme lui-même l'a déclaré aux Communes lors du « budget speech » d'avril 1934, Mr Neville Chamberlain s'est inspiré pour sa politique financière de la pensée de lord Snowden : « En toute justice, les excédents doivent d'abord être attribués à toutes les classes qui ont supporté le plus lourdement les sacrifices nécessaires au rétablissement des finances publiques. »

L'ampleur de la reprise économique, le volume des excédents, bien qu'ils aient été les plus importants enregistrés depuis dix ans, n'étaient pas tels que le Chancelier pût dès

avril 1934, revenir sur les mesures extraordinaires de septembre 1931. C'est donc en deux étapes, marquées par le budget 1934-1935 et par celui de 1935-1936 que la nation sera appelée à bénéficier des excédents budgétaires.

§ 1. — Les mesures prises en avril 1934.

En supposant qu'aucune modification ne fût apportée au régime fiscal antérieur, et en prenant comme bases du budget des dépenses les chiffres publiés par les services civils et militaires, le Chancelier de l'Échiquier arrivait à dégager un excédent possible d'environ £ 29 millions pour l'exercice 1934-1935.

Se fondant sur ce chiffre, il proposa de réduire les recettes de £ 21.300.000 et d'augmenter les dépenses de £ 7.700.000.

La très grande importance donnée en avril 1934 aux réductions de recettes, c'est-à-dire aux allégements fiscaux, s'explique aisément. « Les redevables de l'income tax petits et grands, avait déclaré Lord Snowden, ont de beaucoup été ceux qui ont le plus largement contribué à couvrir les dépenses nationales en 1931. » Sur les £ 81.500.000 demandées à la taxation extraordinaire, £ 57.500.000 — soit 70 p. 100 — ont été fournies par les contributions directes. En outre, beaucoup de revenus touchés par l'aggravation de la fiscalité ont été de nouveau atteints par la conversion du War Loan. Il était d'autant plus normal d'alléger pour les redevables de l'income tax la charge de leurs impositions que « cette mesure pouvait avoir un grand effet psychologique, et qu'elle constituait le stimulant le plus énergique pour une reprise de l'activité économique et par suite pour une extension de l'embauchage[1] ».

Déjà en avril 1933, malgré les résultats défavorables de l'exercice, Mr Neville Chamberlain s'était décidé à réduire dans

1. Budget speech de Mr Neville Chamberlain, avril 1934.

une certaine mesure le poids de l'income tax pour les années suivantes. L'income tax, qui, depuis le premier budget 1931-1932, était payable en deux versements, l'un de 3/4 le 1er janvier et l'autre de 1/4 le 1er juillet, devait être à l'avenir payé aux mêmes dates mais en deux fractions égales. Toutefois cette réforme de la perception ne constituait guère en dernière analyse qu'une commodité pour les contribuables.

Le budget de 1934-1935 leur a apporté un véritable allégement. Le taux moyen de l'income tax, qui en septembre 1931 avait été augmenté de 6 pence et porté à 5 shillings est ramené à 4 shillings 6 d. Mais il faut remarquer que l'assiette de l'impôt demeure aussi rigoureuse et que la « surtax » ne subit aucune modification. Cependant ce retour partiel sur les mesures de septembre 1931 est déjà estimé à £ 24.000.000 pour une année entière.

Beaucoup moins onéreuse pour le Trésor a été la réforme du droit sur les automobiles proposée par le Chancelier de l'Échiquier (coût évalué à 200.000 £). Soucieux de développer cette nouvelle branche de l'activité nationale et de rendre possibles les exportations d'automobiles anglaises, Mr Neville Chamberlain réduisit d'environ 25 p. 100 les impôts existants.

Si la réduction de certains droits indirects était nécessaire et l'allégement de l'income tax justifié, il était également légitime d'augmenter certaines dépenses budgétaires pour améliorer le sort de toutes les parties prenantes du budget auxquelles des sacrifices avaient été demandés en 1931.

En premier lieu, les chômeurs étaient dans une situation particulièrement intéressante et semblaient devoir, plus que quiconque, bénéficier des plus-values budgétaires. Augmenter leurs ressources paraissait d'ailleurs d'autant plus aisé que leur nombre avait diminué. Aussi la « dole » fut-elle rétablie à son taux d'avant 1931, et la retenue instituée à cette époque fut-elle

entièrement supprimée. Notamment la « dole » hebdomadaire passe de 15 shillings 3 pence à 17 shillings pour un chef de famille, et pour une femme de 13 shillings 6 pence à 15 shillings. Grâce aux plus-values budgétaires, la Trésorerie pouvait supporter l'accroissement des charges que lui imposait le rétablissement des « Transitional payments » à leur taux primitif (accroissement d'environ £ 3.600.000 pour l'année 1934-1935). D'autre part, le fonds de chômage avait la possibilité de faire face au paiement des allocations, même après leur augmentation. En effet, l'équilibre entre les recettes et les dépenses était prévu pour un nombre de chômeurs égal à 2.500.000; comme le nombre des sans-travail était descendu à 2.200.000 environ, le fonds de chômage ne semblait pas devoir être obligé de recourir à de nouvelles avances de Trésorerie et ainsi la réforme des allocations ne paraissait pas de nature à susciter des difficultés financières comparables à celles d'avant 1931.

Il était également juste d'atténuer les sacrifices consentis par tous les fonctionnaires lors de la crise d'automne 1931. Mais, alors que les indemnités de chômage étaient rétablies à leur taux primitif, la situation budgétaire ne permettait pour les traitements que de revenir sur la moitié du prélèvement qui avait été effectué. Le coût de ce demi-retour sur les mesures prises par Lord Snowden était estimé pour une année entière à £ 5.500.000.

Tant en matière de recettes qu'en matière de dépenses, les réformes que nous venons d'examiner reçurent une approbation très générale. La nation britannique tout entière, vit dans le budget 1934-1935 le signe du retour prochain à la prospérité. « Jetons un regard en arrière, écrivait le *Times;* il faudrait être absolument dépourvu de bon sens pour ne pas reconnaître l'amélioration qui s'est manifestée dans les finances de la Grande-Bretagne »; et le grand journal de la Cité poursuivait :

« Si le temps n'est pas encore venu d'un budget de prospérité, le projet que Mr Chamberlain vient de présenter aux Communes a le caractère encourageant d'un budget de renaissance économique. »

§. 2. — Les mesures prises en avril 1935.

Cet optimisme s'est trouvé justifié par l'évolution de l'activité économique et des finances publiques. Au cours de l'année 1934, la reprise économique s'est accentuée, et le budget de 1934-1935 s'est soldé par un excédent de £ 19.905.000. Aussi dans son « budget speech » d'avril 1935, le Chancelier de l'Échiquier pouvait-il proposer de nouvelles réformes financières, et était-il en mesure d'effacer presque complètement ce qui restait des sacrifices demandés à la nation en septembre 1931.

En préparant le budget 1935-1936, d'après la législation fiscale existante, et d'après les besoins des différents services, Mr Neville Chamberlain se trouvait en présence d'un excédent de recettes d'environ £ 5.610.000. Ce surplus devait d'ailleurs être lui-même grossi par les excédents du fonds des routes et de divers produits du budget. Aussi le Chancelier de l'Échiquier estimait-il qu'il pouvait disposer de £ 11.025.000 pour alléger la charge de la nation et accroître son pouvoir d'achat.

D'abord, £ 4.000.000 pour l'année 1935-1936 et £ 5.500.000 pour une année entière sont employées à supprimer la moitié restante des réductions opérées sur les traitements en septembre 1931. A partir du 1er juillet 1935, tous les traitements ont été ainsi rétablis à leur niveau antérieur à la crise financière.

D'autre part, un nouvel allégement des impôts a été effectué. En matière de contributions indirectes, les droits sur les spectacles ont été réduits. Pour associer toutes les classes de la nation au redressement financier, Lord Snowden avait en 1931 imposé les places d'un prix inférieur à 6 pence et aggravé

la progressivité de l'impôt. L'exemption pour les places de prix modique est rétablie, et l'échelle des droits est remaniée de manière à favoriser plus particulièrement certains spectacles comme les « music-halls ».

Le souci de favoriser les classes populaires ne se marque pas seulement en matière de droits sur les spectacles, mais est également sensible en matière de contributions directes. Alors que la réduction du taux moyen de l'income tax décidée en avril 1934 avait surtout bénéficié aux classes aisées, les aménagements de l'assiette de cet impôt, inclus dans le budget 1935-1936 profitent aux petits contribuables. Pour ceux-ci, en effet, les abattements à la base et un tarif réduit sur les revenus modiques, sont d'un intérêt plus vif que l'abaissement du taux général de l'impôt. Par ailleurs, et comme dans les réformes de l'année précédente, il faut noter que le chancelier de l'Échiquier s'est efforcé d'améliorer la situation des redevables les plus touchés par les conversions.

Cette préoccupation apparaît dans la plupart des mesures prises. Pour les revenus des célibataires, quelle qu'en soit l'origine, la part inférieure à £ 125 est totalement exonérée, alors que depuis 1931 les revenus provenant du capital n'étaient exempts d'impôt que s'ils étaient inférieurs à £ 110. Pour les revenus des personnes mariées. quelle qu'en soit la nature, l'abattement à la base est de £ 170 tandis que sous le régime de 1931, il était limité à £ 160 pour les revenus provenant du capital. Les avantages réservés aux contribuables mariés ayant charge d'enfants sont accrus. Alors que d'après la loi de 1931 l'abattement était de £ 50 pour le premier enfant et de £ 40 pour chacun des autres, dans le nouveau régime, il est alloué au redevable une exonération de £ 50 par chaque enfant quel que soit leur nombre. Enfin, au tarif réduit de moitié pour les revenus ne dépassant pas £ 175, est substitué un

tarif réduit des 2/3 pour les revenus ne dépassant pas £ 135.

Les pertes qui devaient pour le Trésor résulter de ces réformes, étaient estimées à £ 4.500.000 pour l'exercice 1935-1936 et à £ 10.000.000 pour une année entière. Malgré l'importance de ces dégrèvements auxquels certains avaient attribué l'épithète d'« électoraux » et malgré le volume des crédits supplémentaires votés en février 1936 pour la Défense nationale (plus de treize millions de Livres) l'exercice financier 1935-1936 s'est soldé avec un excédent de £ 15.500.000.

Cependant la politique d'allégement fiscal est terminée. Comme toutes les autres nations, la Grande-Bretagne s'est décidée à augmenter sa défense nationale. Mais, à l'inverse des autres nations qui ont recours à l'emprunt pour financer les dépenses de sécurité, elle n'a voulu faire appel qu'aux seules ressources normales. Cette orthodoxie financière, non seulement l'a contrainte à ne pas aller plus avant dans l'allégement des charges du contribuable, mais encore à lui demander de renoncer à certaines des mesures prises en 1934. Le taux moyen de l'income tax qui, après avoir été relevé en 1931 à 5 s. pour 1 Livre (soit taux de 25 p. 100) et ramené en 1934 à 4. s. 6 d. (soit taux de 22,5 p. 100) est reporté à 4 s. 9 d. (soit taux de 23,75 p. 100). Les abattements à la base, il est vrai, ont été accrus et portés à 180 Livres pour les personnes mariées et à 60 Livres pour chaque enfant à charge. Cette restriction d'assiette opérée en matière d'impôts directs s'explique par l'augmentation des droits sur des produits de large consommation. L'impôt sur le thé a été doublé et les droits de douanes sur la bière étrangère augmentés.

Au terme de cet exposé en quelque sorte historique de la politique suivie par le gouvernement national depuis trois ans, il est sans doute nécessaire d'en résumer très brièvement les

principaux traits et de comparer la situation présente avec celle qui existait avant les mesures prises par Lord Snowden.

En ce qui concerne les dépenses, les sacrifices demandés en septembre 1931, tant aux fonctionnaires qu'aux chômeurs ont été complètement effacés. Toutes les parties prenantes au budget jouissent aujourd'hui des mêmes ressources qu'avant la crise financière.

Au contraire en matière de recettes budgétaires, le retour sur les mesures Snowden n'est pas absolument complet. Le taux général de l'income tax a été abaissé mais demeure depuis le mois d'avril 1936 de 1,25 p. 100 supérieur à ce qu'il était avant 1931. Malgré les faveurs qui viennent d'être accordées aux personnes mariées ou ayant charge d'enfants, les abattements à la base et la réduction de tarif semblent aujourd'hui moins importants que par le passé. Bien que la comparaison entre l'assiette de l'impôt telle qu'elle existait en 1930 et telle qu'elle existe aujourd'hui soit malaisée, il est cependant possible de constater que tous les revenus, qu'ils soient à la disposition de célibataires, de personnes mariées, de personnes ayant des enfants à charge; qu'ils proviennent du capital ou du seul travail, sont taxés sous le régime actuel dans des cas où ils étaient exonérés avant 1931[1]. De plus, il faut noter que

1. Les tableaux suivants qui montrent les impositions des revenus les plus réduits permettent de comparer les abattements tels qu'ils existaient en 1930, en 1931 et en 1935.

I. — Célibataires

a) *Impôt sur revenus gagnés.*

MONTANT du revenu.	MONTANT de l'impôt en 1930.	MONTANT de l'impôt en 1931.	MONTANT de l'impôt en 1935-36.
£	£ s. d.	£ s. d.	£ s. d.
120	non imposable	non imposable	non imposable
130	—	0. 10. 0	0. 6. 0
140	—	1. 10. 0	0. 18. 0
150	—	2. 10. 0	1. 10. 0
160	—	3. 10. 0	2. 2. 0
170	0. 13. 4	4. 10. 0	2. 14. 0

(*Suite de la note page suivante.*)

l'augmentation de 10 p. 100 de la surtaxe effectuée par Lord Snowden a été maintenue. Ainsi, tant pour les contribuables

b) *Impôt sur revenus provenant du capital.*

MONTANT du revenu.	MONTANT de l'impôt en 1930.	MONTANT de l'impôt en 1931.	MONTANT de l'impôt en 1935-36.
£	£ s. d.	£ s. d.	£ s. d.
100	non imposable	non imposable	non imposable
110	—	1. 5. 0	—
120	—	2. 10. 0	—
130	—	3. 15. 0	1. 0. 0
140	0. 10. 0	5. 0. 0	3. 0. 0

II. — Personnes mariées sans enfants

a) *Impôt sur revenus gagnés.*

MONTANT du revenu.	MONTANT de l'impôt. en 1930.	MONTANT de l'impôt. en 1931.	MONTANT de l'impôt. en 1935-36.
£	£ s. d.	£ s. d.	£ s. d.
170	non imposable	non imposable	non imposable
200	—	1. 5. 0	—
250	—	6. 5. 0	2. 5. 0
300	2. 10. 0	11. 5. 0	3. 15. 0

b) *Impôt sur revenus provenant du capital.*

MONTANT du revenu.	MONTANT de l'impôt en 1930.	MONTANT de l'impôt en 1931.	MONTANT de l'impôt en 1935-36.
£	£ s. d.	£ s. d.	£ s. d.
150	non imposable	non imposable	non imposable
160	—	1. 5. 0	—
170	—	2. 10. 0	—
200	—	6. 5. 0	2. 5. 0
250	2. 10. 0	12. 10. 0	6. 0. 0

III. — Personnes mariées ayant trois enfants

a) *Impôt sur revenus gagnés.*

MONTANT du revenu.	MONTANT de l'impôt en 1930.	MONTANT de l'impôt en 1931.	MONTANT de l'impôt en 1935-36.
£	£ s. d.	£ s. d.	£ s. d.
350	non imposable	non imposable	non imposable
400	—	5. 0. 0	—
450	—	—	3. 0. 0
500	3. 3. 4	15. 0. 0	6. 0. 0

b) *Impôt sur revenus provenant du capital.*

MONTANT du revenu.	MONTANT de l'impôt en 1930.	MONTANT de l'impôt en 1931.	MONTANT de l'impôt en 1935-36.
£	£ s. d.	£ s. d.	£ s. d.
250	non imposable	non imposable	non imposable
300	—	2. 10. 0	—
350	—	8. 15. 0	2. 5. 0
400	1. 10. 0	15. 0. 0	6. 0. 0

modestes que pour les redevables aisés, les impôts directs, malgré leur réduction considérable depuis septembre 1931, demeurent sensiblement plus lourds qu'au cours des années qui ont suivi la guerre.

Malgré les nouveaux sacrifices auxquels le peuple britannique a dû consentir pour financer par des recettes normales le programme de réarmement, les résultats de la politique budgétaire n'apparaissent pas moins extrêmement brillants. Tous ceux qui avaient particulièrement souffert des mesures prises lors de la crise d'automne 1931, ont vu effacer ou à tout le moins atténuer leurs sacrifices. Le pouvoir d'achat des classes populaires a été augmenté et par suite la consommation de l'ensemble du peuple anglais a été accrue. Cette politique a eu pour effet de procurer à l'industrie de nouveaux débouchés sur le marché intérieur permettant ainsi une reprise plus marquée de l'activité économique.

L'amélioration des conditions économiques a favorisé en 1935 les plus-values des impôts de toute nature et a permis à la nation de supporter les charges nouvelles dues à l'insécurité européenne sans que soient menacés l'équilibre du budget et le crédit de l'État. Elle garantit pour l'avenir la permanence de l'assainissement des finances publiques. En effet, comme le déclarait Mr Neville Chamberlain dans son budget speech d'avril 1936 : « Au seuil de cette nouvelle année financière, en dehors des difficultés internationales, la vue s'étend sur la continuelle montée du flux de la prospérité renaissante. »

CONCLUSION

Stimuler l'activité nationale, substituer à la décadence du commerce extérieur le développement d'une économie impériale, réaliser l'équilibre du budget de l'État, tel était l'essentiel du programme économique et financier pour lequel la Nation s'était prononcée en 1931, après la suspension de l'étalon-or. Ces désirs de la masse étaient presque entièrement réalisés lors de la dernière consultation électorale, en novembre 1935.

Si certaines régions de l'Angleterre demeuraient encore « sous l'ombre de la dépression économique mondiale[1] » le pays, dans son ensemble, avait joui d'une reprise continue. A la suite des accords d'Ottawa, une économie impériale avait commencé de se dessiner. Non seulement les recettes de l'État équilibraient les dépenses, mais les sacrifices demandés par Lord Snowden à la Nation avaient été presque entièrement effacés. Toutes les économies décidées en septembre 1931 avaient été supprimées. La plupart des aggravations d'impôts avaient été diminuées.

Seules demeuraient les économies que la politique d'argent bon marché avait permis d'obtenir sur le service de la dette. Les ressources de l'État ne cessaient d'augmenter à mesure

1. Mr Neville Chamberlain. Budget-speech d'avril 1935.

que le protectionnisme développait ses effets et que la reprise de l'activité devenait plus sensible.

En définitive, la politique d'argent bon marché inaugurée après l'abandon de l'étalon-or en 1931, le protectionnisme instauré en 1932, l'amélioration économique survenue à partir de 1933, apparaissaient comme les facteurs décisifs de l'assainissement des Finances publiques. En effet les mesures exceptionnelles de septembre, malgré leur intérêt psychologique certain, s'étaient révélées insuffisantes tant pour diminuer les dépenses que pour accroître les recettes de l'État.

Malgré l'usure que tout Gouvernement subit après avoir exercé durant quatre années le pouvoir et bien que le vote des électeurs ait été surtout déterminé par des motifs de politique extérieure, le Gouvernement n'en était pas moins approuvé en novembre 1935 pour l'œuvre économique et financière qu'il avait entreprise et menée à bien. En se prononçant pour le ministère d'Union nationale devenu à la veille du scrutin un véritable ministère conservateur, le corps électoral votait sans doute pour prouver sa confiance en la politique étrangère de Mr Baldwin, mais il votait également pour reconnaître les efforts de Mr Neville Chamberlain qui était parvenu à supprimer la plupart des sacrifices demandés à toutes les classes de la Nation sans que soit cependant menacée la permanence de l'équilibre budgétaire.

I. — *QUELLES SONT LES CATÉGORIES DE LA POPULATION QUI ONT CONTRIBUÉ AU REDRESSEMENT FINANCIER?*

L'ensemble de la population avait et a encore l'impression que les sacrifices et les avantages résultant de la politique financière ont été, somme toute, équitablement répartis.

La classe ouvrière a consenti au redressement financier une diminution temporaire des services sociaux. Malgré la profonde

répugnance que l'opinion générale a sans cesse manifestée depuis la guerre pour une diminution quelconque du niveau de vie des sans-travail, la « dôle » a été réduite dans les années où les difficultés financières ont été les plus graves. Ce prélèvement qui allait à l'encontre du sentiment de solidarité dont toutes les classes de la Nation sont éprises, est aujourd'hui supprimé. Mais la classe ouvrière continue de subir les sacrifices que peuvent lui imposer les nouveaux droits protecteurs. A la hausse des prix de détail, très légère il est vrai, n'a correspondu jusqu'ici que quelques augmentations de salaires enregistrées dans certaines industries. En revanche, la nouvelle politique économique et le faible loyer de l'argent, en stimulant l'activité industrielle et commerciale trop longtemps ralentie, ont favorisé la réduction du chômage. En dehors des « depressed areas » où continue la misère, la classe ouvrière a retrouvé le standard de vie auquel elle était accoutumée et que les troubles d'après-guerre avaient risqué de lui faire perdre.

De leur côté, les classes possédantes ont accepté pour le redressement budgétaire une aggravation considérable de leur charge fiscale, le caractère progressif plus marqué donné à tous les impôts et la conversion des titres qui leur assuraient les revenus les plus élevés. Aujourd'hui encore, elles demeurent plus lourdement taxées que dans les années qui ont précédé la crise, et la politique d'argent bon marché continue d'avoir pour effet la très faible rémunération de leur capital. En contre-partie, les classes possédantes ont vu, malgré la baisse de la Livre, se revaloriser la plus grande partie de leurs biens. Les cours des valeurs mobilières dépassent en général le pair ; la propriété foncière prend plus de valeur ; les dividendes distribués à tous les actionnaires sont en augmentation. Surtout la sécurité sociale a été accrue dans le pays tout entier.

La politique économique et monétaire a facilité le maintien de la paix intérieure en assurant la stabilité des conditions de vie.

Solidaires les unes des autres, toutes les classes de la Nation estiment que l'œuvre financière accomplie en commun est durable.

II. — *LE REDRESSEMENT FINANCIER EST-IL DURABLE?*

Au cours de ces dernières années, l'équilibre budgétaire a été favorisé par la stabilité des dépenses publiques et par l'heureuse évolution économique et monétaire. Du maintien de ces conditions dépend, semble-t-il, la durée du redressement financier.

Déjà les dépenses de la Grande-Bretagne ont augmenté de façon notable. Dépenses économiques d'abord. Lors de la campagne électorale le problème du chômage n'était pas encore résolu. Aussi travaillistes et libéraux ont-ils préconisé un programme de grands travaux publics. Au reproche d'inaction formulé par l'opposition, le Gouvernement unioniste d'hier et d'aujourd'hui a répondu en montrant la menace qu'une telle politique constituerait pour l'équilibre du budget. Néanmoins, Mr. Neville Chamberlain, poursuivant les mesures fragmentaires prises en faveur des « depressed areas », a pris l'engagement dans son budget speech d'avril 1936 de créer un organisme qui financerait pour des motifs sociaux des industries que les seules raisons économiques ne justifieraient pas de développer dans ces régions mortes.

Cependant les dépenses de cette nature demeurent de faible importance et leur intérêt social paraît moins évident depuis que la Grande-Bretagne a jugé nécessaire de mettre en œuvre un programme de réarmement. En effet, beaucoup d'industries, et en particulier celles du fer et de l'acier, sont appelées à béné-

ficier de l'accroissement du matériel de guerre. Après avoir réduit les crédits militaires dans les années qui suivirent les hostilités, — (en 1925, 119,798 millions de £ ; en 1928, 113,470 millions de £ ; en 1932, 102,990 millions de £), — les Pouvoirs publics les ont de nouveau accrus depuis 1933 (en 1933, 107,872 millions de £ ; en 1934, 113,970 millions de £ ; en 1935, 124,250 millions de £). Toutefois cette progression ne paraissait pas assez rapide pour que les forces armées s'établissent, déclarait le Livre Blanc de mars 1936 « à un niveau assez élevé pour permettre à la Grande-Bretagne, en matière internationale, d'exercer l'influence et de faire preuve de l'autorité qui sont requises pour la défense de ses intérêts vitaux, et pour l'application d'une politique de sécurité collective. » Dès février 1936, des crédits supplémentaires, (4,850 millions de £ pour la Marine ; 1,350 millions de £ pour l'Armée de terre ; 1,611 millions de £ pour l'Armée de l'air) ont été accordés par les Communes. Surtout le budget des dépenses présenté en avril 1936 devait, pour la première fois dans l'histoire de l'Angleterre, être composé pour plus de 1/5 par des crédits militaires. Par suite de la politique de réarmement, le total général des dépenses publiques a atteint £ 893.741.000, somme à laquelle il n'était jamais parvenu même au cours des années où le chômage pesait de tout son poids sur les Finances publiques. Comme nous l'avons vu, cet accroissement du volume budgétaire a fait obstacle à la continuité de la politique de dégrèvement fiscal et a même contraint à revenir sur certains des adoucissements qui avaient été accordés aux redevables. Selon le mot du Chancelier de l'Échiquier, l'Angleterre a choisi la sécurité avant le confort. Elle a même préféré ne financer qu'avec des recettes normales des dépenses dont on pouvait cependant contester le caractère normal. Malgré la charge que peut constituer dans l'avenir une politique ininter-

rompue de réarmement, l'allégement de la dette et l'augmentation constante des ressources ont redonné au budget britannique une élasticité telle qu'il semblerait d'un esprit pessimiste de craindre que la défense nationale devienne une cause de graves difficultés budgétaires.

Moins encore que l'augmentation des dépenses, le mouvement des prix au cours des prochaines années ne saurait, semble-t-il avoir de fâcheuses répercussions sur les Finances publiques. Dans la période qui suivit les hostilités, la baisse toujours plus sensible des prix était à l'origine des troubles économiques et du déséquilibre des budgets. Depuis septembre 1931, cette baisse si redoutable s'est arrêtée et les Finances publiques de même que l'économie nationale ont retiré avantage de cette immobilité. En mettant fin au fonctionnement du Gold Standard, les Anglais ont sacrifié la stabilité extérieure des changes à la stabilité des prix intérieurs. Mais aujourd'hui, alors que le sterling est déprécié de 40 p. 100, l'actuel niveau des prix est menacé non plus d'une baisse mais d'une hausse et l'on peut se demander quel serait sur l'équilibre du budget l'effet de cette évolution.

Sans doute, toutes les ressources de l'État augmenteraient sensiblement dans la proportion même où s'éléveraient les prix. En effet, contributions indirectes et droits de douane ne sont constitués que par un certain pourcentage des prix de vente. Même les contributions directes, qui sont assises sur les revenus, auraient un rendement accru à mesure que s'éléveraient les bénéfices nominaux des entreprises. Sans doute aussi presque toutes les catégories de dépenses augmenteraient. Les crédits de matériel devraient être immédiatement grossis pour que l'État reçoive les mêmes prestations que par le passé. Les traitements seraient rapidement relevés pour tenir compte de l'augmentation du coût de la vie. Mais la hausse des prix n'aurait

pas nécessairement d'effet sur la charge de la dette, et cette fixité neutraliserait la stabilité possible de certaines des recettes. Ainsi la hausse des prix, même si elle perdait le caractère insensible qu'elle revêt aujourd'hui, ne constituerait pas, semble-t-il, une menace pour l'équilibre des budgets.

Si l'augmentation des dépenses, la hausse des prix peuvent rendre plus délicate la tâche du chancelier de l'Échiquier, l'arrêt de la politique d'argent bon marché la rendrait presque certainement très difficile. Depuis 1932, malgré des mouvements de capitaux parfois défavorables, la politique de cheap money a pu être pratiquée sans interruption, et la baisse du loyer de l'argent est parvenue à un niveau jusqu'ici jamais constaté. Mais quelques craintes peuvent naître sur la permanence de ce facteur essentiel du redressement financier. Si la Banque d'Angleterre était contrainte d'élever le taux de son escompte pour empêcher une dépréciation trop rapide du Sterling, si les établissements financiers étaient dans l'obligation de diminuer leurs investissements afin d'augmenter leurs liquidités, la restriction de crédit ainsi déterminée aurait pour inéluctable conséquence un ralentissement économique analogue à celui d'après-guerre, un amoindrissement des ressources publiques, une augmentation des charges de la dette. Dans le cas d'une reprise économique plus accentuée — hypothèse que rend plus vraisemblable l'actuelle évolution du Royaume-Uni — les industries privées feraient davantage appel au crédit et viendraient sur le marché financier et monétaire en concurrence avec l'État. La dette flottante et la dette à court terme qui, même après les récents efforts d'aménagement, demeurent importantes, nécessiteraient pour leur service une augmentation de ressources que pourrait ne pas procurer la plus-value des impôts. En définitive, le maintien de la politique de cheap

money apparaît comme la condition indispensable du maintien de l'équilibre budgétaire.

* * *

Ainsi s'établit une opposition entre le désir d'équilibrer le budget et le souci de stabiliser la monnaie. En effet, si la Livre était de nouveau rattachée à l'or, des conditions indépendantes de sa volonté pourraient contraindre la Banque d'Angleterre à relever le taux de son escompte et à restreindre le volume des crédits. De 1925 à 1931 la Grande-Bretagne a subi les sévères lois du Gold Standard. La baisse des prix qui constitue sous le régime de l'étalon-or le processus de réadaptation économique, ne pouvait se produire sans que soit abaissé le niveau d'existence de la population. Aussi le souci contradictoire que manifestèrent les Anglais de maintenir leur monnaie à sa parité et de préserver leur standard de vie devait-il avoir pour effet de placer leur industrie et leur commerce dans une position défavorable vis-à-vis de leurs concurrents étrangers et d'amener le déséquilibre trop fréquent du budget de l'État. Aujourd'hui la Grande-Bretagne a opté pour la stabilité des conditions d'existence et ne veut plus envisager la possibilité d'une politique de déflation qu'elle juge être à l'origine du déséquilibre budgétaire, du ralentissement économique, de l'aggravation du chômage.

Cependant les industries britanniques ont été trop longtemps intéressées au commerce international pour qu'elles puissent toujours se suffire de la seule conquête du marché intérieur. La baisse des changes anglais a, il est vrai, compensé l'immobilité voulue des prix intérieurs et a favorisé dans une certaine mesure les exportations. Toutefois la Grande-Bretagne sait que l'instabilité de la principale monnaie du monde ne peut per-

mettre la prospérité des échanges entre nations. Soucieuse qu'elle est de sa responsabilité morale, du rôle prééminent qu'elle a à remplir dans le monde, elle sait aussi que la baisse de la Livre si elle lui a permis de retrouver une relative prospérité, n'a pas été sans augmenter les difficultés économiques d'un grand nombre de pays européens. Mais elle estime que le temps n'est pas encore venu où peuvent coexister à l'extérieur la stabilité de la monnaie, à l'intérieur la stabilité des prix et la politique d'argent bon marché indispensable pour que s'accentue sa reprise économique et que se réalisent ses aspirations sociales : « Nous nous sommes si bien habitués en Angleterre, écrivait le professeur Lionel Robbins dans la *Lloyd's bank review*, à l'euphorie provoquée par une politique d'argent extrêmement bon marché, que nous avons la plus grande peine à admettre qu'il faille modifier cette politique en vue de bénéficier d'une reprise du commerce international. Nous voudrions qu'une reprise des affaires mondiales puisse s'ajouter purement et simplement aux avantages de l'irresponsabilité. Nous ne voyons pas que dans une certaine mesure l'absence de toute reprise du commerce mondial est le prix que nous devons payer pour notre politique d'argent à bon marché. »

Lorsqu'elle a protégé les conditions de vie de ses habitants, réservé le marché intérieur à l'industrie nationale, l'Angleterre a renoncé au caractère mondial de son économie. En recherchant la sécurité, elle a abandonné ce qui constituait le facteur de son insigne richesse. Une Livre dépréciée, un protectionnisme instauré ont permis à la Grande-Bretagne d'équilibrer son budget et de restaurer son économie intérieure. Une Livre stabilisée, des échanges plus actifs noués avec l'étranger sont seuls capables de lui procurer les avantages économiques et financiers dont elle jouissait avant la guerre, et peuvent seuls

lui permettre de tenir à nouveau dans le monde le rôle prééminent qu'elle jouait en un temps où le crédit britannique reposait à la fois sur des budgets en équilibre et sur une monnaie stable.

Vu :

Le Président,

G. PIROU

Vu :

Le Doyen,

Edgard ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLÉTY.

APPENDICE

TABLEAU I

Évolution de la dette publique. — Intérêts.

En milliers de £.

	1928-1929	1929-1930	1930-1931	1931-1932	1932-1933	1933-1934	1934-1935
Dette flottante	26.219,66	28.725	12.510,64	20.737,6	5 958,74	4.139,17	3.532,55
Dette à court terme.	79,818,27	77.390.51	70.133,23	59.512,12	61.197,51	27.878,73	19.104,66
Dette à moyen terme et à long terme « unfunded ».	155.653,63	148.226,43	159.515,57	158.792,68	162.625,46	65.661,021	70.560,46
Dette « funded »	47.936,41	50.207,70	49.279,98	48 116,85	49.885,82	117.028,12	116.968,90
Annuités terminales	438,46	437,32	434,86	429,70	430,36	447,64	446,596
TOTAL GÉNÉRAL.	310.066,4	304.986,98	291.874,29	287.588,97	280 097,929	215.154,69	210.613,177
Frais de gestion	1.424	2.264,7	1.295,27	1.903,23	2.071,61	1.095,44	1.044,055

TABLEAU II

Montant de la dette publique au 31 mars des années

(en millions de £).

	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936
Dette flottante :									
Bons du Trésor.	526,94	700,29	588,885	569,825	604,45	775,905	799,81	799,32	763,115
Avances temporaires de la Banque d'Angleterre à la Trésorerie . . .	161,85	37,05	48,53	24,5	7,5	34,55	44,9	34,06	19,055
Total	688,79	737,34	637,415	594,325	611,95	810,455[1]	844,71[2]	833,38	782,170
Dette à court terme (remboursable en moins de 10 ans) :									
Obligations du Trésor	675,37	680,59	542,28	607,24	494,24	415,75	384,229	234,34	172,229
National Savings Bonds	0,61	0,78	0,837	0,910	3,64	4,52	4,44	4,38	4,318
Autres dettes.	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75		
National Savings Certificates. . . .	362,44	361,23	358,04	371,6	378,87	383,65	389,26	393	391,636
Total	1.039,17	1.044,35	902,907	981,50	878,50	805,67	779,679	631,72	568,183
Dette à moyen terme et à long terme «unfunded » :									
National War Bonds . .	193,84								
3 p. 100 Exchequer Bonds 1930. .	15,64	15,64							
4 — Victory Bonds	342,96	340,50	337,95	335,289	332,52	329,64	326,65	323,53	320,30
4 1/2 p. 100 Conversion Loan 1940-44.	220,94	223,119	267,14	316,838	372,97	375,44	375,44	375,43	368,858
4 p. 100 Funding-Loan 1960-90. .	385,38	382,059	378,47	374,844	370,95	367,68	364,33	361,01	357,584
4 — War Loan 1929-42 . . .	80,33	79,68	75,41	0,33					
4 1/2 p. 100 War Loan 1925-45 . . .	12,8	12,8	12,80	12,80	12,80				
5 p. 100 War Loan 1929-47 . . .	2.172,27	2.184,46	2.095,95	2.086,97	2.084,994	0,33			
5 — Conversion Loan 1944-64.			323,048	323,048	323,047	323,047	323,046	323,041	322,84
2 1/2 p. 100 Conversion Loan 1944-49.						5	206,52	206,52	206,52
3 p. 100 Conversion Loan 1948-53.						301,839	301,83	301,83	301,83

3 — Funding Loan 1959-69. .								148,81	147,194
2 1/2 p. 100 Funding Loan 1956-61. .									125,974
Total. . . .	3.397,16	3.238,258	3.490,768	3.450,139	3.497,281	1.702,976	1.898,816	2.040,171	2.151,102
Dette « Funded » :									
2 1/2 p. 100 Consolide	276,24	276,22	276,21	276,20	276,19	276,19	276,17	276,14	276,14
2 3/4 — Annuities	2,399	2,399	2,399	2,399	2,399	2,399	2,399	2,398	2,398
2 1/2 — Annuities	21,12	21,12	21,12	21,12	21,12	21,11	21,11	21	21
3 1/2 — Conversion Loan	832,25	811,033	789,648	769,88	750,31	742,23	742,01	739,63	739,588
4 p. 100 Consolided Loan	204.29	353.86	352,98	341.76	403,39	400,92	400,92	400,92	400.92
Dette envers la Banque d'Angleterre et d'Irlande	13.64	13,64	13,64	13,64	13,64	13,64	13,64	13,64	13,64
3 1/2 p. 100 War Loan						1.919,82	1.918,06	1.914,27	1.912,674
Total. . . .	1.349.939	1.478.287	1.456,005	1.425,024	1.467,075	3.376,343	3.374,336	3.368,146	3.366,36
Annuities terminales.	12,531	12,531	12,163	11,999	11,719	13,645	12,067	12,077	12,124
TOTAL DETTE INTÉRIEURE . . .	6.487,59	6.510,823	6.499.288	6.466,569	6.707.375	6.707,375	6.908,649	6.885,578	6.880,069
Total net de la Dette Intérieure pour les années 1933-34-35-36[3].						6.557,372	6.558.649	6.535,578	6.530,069
Total dette extérieure . . .	1.095,229	1.084,684	1.074,158	1.066,662	1.090,836	1.060,435	1.036,545	1.036,545	1.036,545
TOTAL GÉNÉRAL DE LA DETTE. .	7.582.819	7.595.508	7.573,447	7.529,672	7.557,405	7.767.811	7.945.194	7.922,124	7.916,614

1 et 2. Ces augmentations de la Dette Flottante et par suite de la Dette tout entière sont plus apparentes que réelles. En effet des Treasury Bills d'un montant fixé à £ 150 millions au cours de l'année 1932-33 puis porté à £ 350 millions en 1933-34 ont été mis comme ressources à la disposition du Fonds d'Égalisation des Changes. Ces bons, qui ont été inscrits pour leur montant total au capital de la Dette Flottante, sont émis au fur et à mesure des besoins de la politique monétaire et ont alors leur contre-partie dans les devises et le métal précieux détenus par le Fonds.

3. Obtenu en déduisant le montant des Treasury Bills affectés au Fonds d'Égalisation des Changes et ayant leur contre-partie dans les avoirs de ce Fonds.

TABLEAU III

Les résultats apparents du budget.

(*En millions de £.*)

ANNÉES	DÉPENSES	RESSOURCES	EXCÉDENT (+) ou DÉFICIT (—)
1928-1929[1]	836,435	836,435	—
1929-1930.	829,494	814,971	— 14,523
1930-1931.	881,037	857,761	— 23,276
1931-1932.	851,118	851,482	+ 0,364
1932-1933.	859,310	827,031	— 32,279
1933-1934.	778,231	809,379	+ 31,148
1934-1935.	797,067	804,629	+ 7,562
1935-1936.	841,833	844,775	+ 2,942

1. Les dépenses normales de cet exercice ne se sont élevées en réalité qu'à £ 818.041.000. Mais par la loi d'Avril 1928, portant réforme des finances locales, les excédents des budgets 1927-1928 et 1928-1929 ont été affectés à la caisse du « De-rating scheme ».

Résultats apparents des exercices 1931-1932 et 1932-1933 si des mesures spéciales de redressement n'avaient été prises en septembre 1931.

(*En millions de £.*)

ANNÉES	DÉPENSES	RESSOURCES	DÉFICIT
1931-1932.	900,461	825,782	— 74,679
1932-1933.	971,938	802,082	— 169,856

TABLEAU IV

Les résultats réels du budget.

(*En millions de £.*)

ANNÉES	DÉPENSES	RESSOURCES	EXCÉDENT (+) ou DÉFICIT (—)
1928-1929.	790,356	823,235	+ 32,879
1929-1930.	789,555	814,971	+ 25,416
1930-1931.	850,647	857,761	+ 7,114
1931-1932.	866,620	842,482	— 24,138
1932-1933.	835,671	827,031	— 8,640
1933-1934.	767,177	809,379	+ 42,202
1934-1935.	784,724	804,629	+ 19,905
1935-1936.	829,367	844,775	+ 15,408

Résultats réels des exercices 1931-1932 et 1932-1933 si des mesures spéciales de redressement n'avaient été prises en septembre 1931.

(*En millions de £.*)

ANNÉES	DÉPENSES	RESSOURCES	DÉFICIT
1931-1932.	854,161	825,782	— 28,379
1932-1933.	921,938	802,082	— 120

REMARQUES PRÉLIMINAIRES AU TABLEAU MONTRANT LE RÉSULTAT RÉEL DES DERNIERS EXERCICES BUDGÉTAIRES

Pour montrer clairement l'évolution des finances publiques en Grande-Bretagne depuis quelques années, il a paru utile de rechercher le montant des dépenses et des ressources ordinaires de chaque exercice et de déterminer ainsi son déficit ou son surplus réel.

Les bases de ce calcul ont été les suivantes :

I. — *EXERCICE 1928-1929*

D'après les comptes de l'Échiquier, les recettes auraient rigoureusement équilibré les dépenses.

En réalité, d'une part, des dépenses incombant normalement au budget ont été financées par l'emprunt : avances à la Caisse de chômage d'un montant de £ 11.430.000 [1].

D'autre part, les recettes publiques ont été grossies par un prélèvement extraordinaire sur le « currency note assets » de £ 13.200.000 [2].

Mais durant le même exercice, l'Échiquier a amorti £ 57.509.000 [3].

Ainsi, il apparaît que les ressources ordinaires du budget se sont élevées à £ 823.235.000 et les dépenses à £ 790.356.000.

Le budget de 1928-1929 a donc laissé un excédent de £ 32.879.000.

II. — *EXERCICE 1929-1930*

L'exercice se serait soldé par un déficit de £ 14.523.000, d'après les comptes de l'Administration des Finances.

1. *Abstract of Labour Statistics*, 1933, pp. 60-61.
2. *Finance Account*, 1928-1929, p. 25.
3. *Financial Statement*, 1929, p. 2.

En fait, des dépenses qui sont normalement à la charge du budget ont été couvertes par l'emprunt : £ 4.818.912[1], pour le service des intérêts des National Savings Certificates ; £ 2.990.000[2], pour avances à la Caisse de chômage.

Mais durant le même exercice, la Dette a été amortie de £ 47.748.315[3].

Dès lors, les dépenses normales de l'exercice ne se sont élevées qu'à £ 789.555.000 et le budget s'est soldé par un excédent de £ 25.416.000.

III. — *EXERCICE 1930-1931*

Le déficit apparent s'élève à £ 23.276.000.

En réalité, des dépenses normales ont été réglées au moyen de ressources d'emprunts : avances à la Caisse de chômage £ 36.440.000[4].

Mais l'amortissement de la Dette s'est monté au cours de l'année à £ 66.830.000[5].

Par suite, les dèpenses incombant normalement à l'exercice ne se sont élevées qu'à £ 850.647.000 et ont été intérieures aux recettes de £ 7.114.000.

IV. — *EXERCICE 1931-1932*

Le surplus apparent s'élève à £ 364.000.

D'une part, certaines dépenses incombant normalement au budget ont été couvertes par des emprunts : £ 8.400.000 pour service de l'intérêt des National Savings Certificates[6] ; £ 39.610.000[7], pour avances à la Caisse de chômage.

D'autre part, l'Échiquier a fait usage d'une ressource exceptionnelle, en prélevant sur le dollar exchange reserve fund une somme de £ 12.750.000[8] (dont £ 9.000.000 représentaient la dotation en capital du fonds et le surplus les intérêts produits par ce capital).

Mais, au cours de l'exercice, la Dette a été réduite de £ 32.508.000[9].

1. *Finance Accounts*, 1929-1930, p. 9.
2. *Abstract of Labour Statistics*, 1933, pp. 60-61.
3. *Financial Statement*, 1930-1931, p. 2.
4. *Abstract of Labour Statistics*, 1933, pp. 60-61.
5. *Financial Statement*, 1931-1932, p. 2.
6. *Finance Accounts*, 1931-1932, p. 9.
7. *Abstract of Labour Statistics*, 1933, pp. 60-61.
8. *Finance Accounts*, 1931-1932, p. 29.
9. *Financial Statement*, 1932-1933, p. 2.

Il apparaît ainsi que les dépenses ordinaires se sont élevées à £ 866.620.000, les recettes à £ 842.482.000 et que l'exercice s'est clos avec un déficit de £ 24.138.000 ou £ 27.000.000, si l'on tient compte de l'ensemble de la ressource exceptionnelle.

V. — *EXERCICE 1932-1933*

Le déficit apparent de l'année 1932-1933, s'élève à £ 32.279.000. Il convient de remarquer qu'il aurait été encore plus considérable si l'Échiquier, au lieu d'amortir seulement £ 17.239.000, avait réduit, selon ses prévisions budgétaires, le capital de la Dette de £ 32.5(0.000.

L'estimation du résultat réel de cet exercice peut être très différente selon que l'on considère le paiement effectué aux États-Unis le 15 décembre 1932 et se montant à £ 28.956.000 (comprenant un service d'intérêts de £ 19.900.000 et un versement de capital de £ 9.056.000) comme une dépense ordinaire ou extraordinaire. Cette somme, dont la partie représentant le service des intérêts aurait constitué en temps normal une dépense à la charge du budget, n'a été versée à l'Amérique qu'avec la réserve de la pouvoir considérer comme un règlement en capital à valoir lors d'un règlement final. Dans la pensée du Gouvernement britannique, il s'agissait donc d'une dépense extraordinaire. Mais il faut remarquer que les États-Unis n'ont en aucune manière donné leur adhésion à l'opinion des dirigeants anglais. Aussi semble-t-il d'une plus grande rigueur financière de compter parmi les charges normales de l'exercice le service des intérêts compris dans la créance américaine.

Dans ce cas, il ne conviendrait de retrancher des dépenses inscrites dans les comptes budgétaires que £ 9.056.000[1] représentant le paiement en capital compris dans l'échéance du 15 décembre.

Il convient également, et de toute manière, de retrancher £ 17.239.000 dépensées pour l'amortissement de la Dette[2].

En revanche, il convient d'ajouter la somme de £ 2.655.995[3], représentant le service des intérêts des National Certificates qui a été assuré au moyen d'emprunts.

Il apparaît ainsi que les dépenses normales se sont élevées à £ 835.671.000 et que le déficit réel de l'exercice est de £ 8.640.000.

1. *Financial Statement*, 1933-1934, p. 2.
2. *Financial Statement*, 1933-1934, p. 2.
3. *Finance Accounts*, 1932-1933, p. 9.

VI. — *EXERCICE 1933-1934*

Le surplus apparent de l'année budgétaire, tel qu'il ressort des comptes de l'Échiquier, est de £ 31.147.860.

Mais des dépenses qui n'avaient pas été prévues au budget et qui ne sont pas normalement à sa charge ont été réglées par les ressources ordinaires : £ 7.750.000[1] pour l'amortissement de la Dette, £ 3.304.000 pour un versement symbolique aux États-Unis[2].

En ne tenant pas compte de ces deux postes, les dépenses normales s'élèvent à £ 767.177.000 et l'excédent de l'exercice à £ 42.202.000.

VII. — *EXERCICE 1934-1935*

Le surplus apparent s'en est élevé à £ 7.561.879.

Mais il est à remarquer que £ 12.343.000 ont été dépensées pour amortir la Dette[3].

Les dépenses normales ne s'élèvent donc qu'à £ 784.724.000 et l'exercice s'est soldé par un bénéfice réel de £ 19.905.000.

VIII. — *EXERCICE 1935-1936*

Le surplus apparent a atteint £ 2.942.000.

Mais le capital de la dette amorti au cours de l'année avec les ressources normales du budget se monte à £ 12.466.000[4].

Dans ces conditions, les dépenses ne s'élèvent qu'à £ 829.367.000 et l'exercice s'est en réalité soldé avec un excédent de £ 15.408.000.

ADDENDA

Les résultats des exercices 1931-1932 et 1932-1933, si des mesures spéciales de redressement n'avaient pas été prises en septembre 1931.

Les résultats apparents, tels qu'ils étaient prévus par l'Échiquier, comprennent pour la première fois les dépenses nécessaires à l'équi-

1. *Financial Statement*, 1934-1935, p. 2.
2. *Financial Statement*, 1934-1935, p. 2.
3. *Financial Statement*, 1935-1936, p. 2.
4. *Financial Statement*, 1936-1937, p. 2.

libre du fonds de chômage et même du fonds des routes dont le déficit devait être de £ 9.000.000 en 1931-1932.

Dès lors, pour obtenir le résultat réel de ces deux exercices, il suffit de retrancher du montant général des dépenses les sommes destinées à l'amortissement de la Dette : £ 46.300.000 pour l'année budgétaire 1931-1932 ; £ 50.000.000 pour l'année 1932-1933.

Il apparaît ainsi que le déficit de l'exercice 1931-1932 aurait été de l'ordre de £ 28.000.000 et celui de 1932-1933, de l'ordre de £ 120.000.000.

TABLEAU V

Évolution du budget britannique. — Les dépenses.

(*En millions de £*).

	1928-1929		1929-1930		1930-1931		1931-1932 (1er budget).		1931-1932 (budget de Sept).		1932-1933		1933-1934		1934-1935		1935-1936		1936-1937
	Prévisions.	Résultats.	Prévisions.	Résultats.	Prévisions.	Résultats.	Prévisions.	Résultats probables.	Prévisions.	Résultats.	Prévisions.	Résultats.	Prévisions.	Résultats.	Prévisions.	Résultats.	Prévisions.	Résultats.	Prévisions.
A. Budget général.																			
Dépenses de la Dette et du Fonds consolidé.																			
Service des Intérêts et frais de gestion de la Dette	304,000	311,491	304,600	307,252	304,600	293,170	302,950	»	289,400	289,492	276,000	262,305	224,000	216,250[1]	224,000	211,657	224,000	211,534	224,0
Paiement à l'Irlande du Nord	5,600	5,100	5,400	5,526	6,000	6,425	6,350	»	6,350	6,347	6,800	6,966	6,750	6,635	6,500	6,818	6,750	7,204	7,5
Autres services du Fonds Consolidé[2]	16,800	18,010	18,500	16,626	3,300	2,896	3,000	»	3,000	3,052	3,500	3,334	3,550	4,084	5,700	5,901	4,830	6,775	3,8
Total	326,400	334,601	328,500	329,404	313,900	302,491	312,300	»	298,750	298,891	286,300	272,605	234,300	226,969	236.200	224,376	235,580	225,513	235,30
Service de la Défense Nationale.																			
Armée de Terre	41,050	40,500	40,545	40,500	40,500	40,150	39,930	»	39,930	38,520	36,488	35,880	37,950	37,592	39,600	39,660	43,550	44,647	49,321
Marine	57,300	56,920	55,865	55,750	51,739	52,574	51,605	»	51,605	51,060	50,476	50,010	53,570	53,500	56,550	56,580	60,050	64,806	69,93
Aviation	16,250	16,050	16,200	16,750	17,850	17,800	18,100	»	18,100	17,700	17,400	17,100	17,426	16,780	17,561	17,630	20,650	27,496	39,0
Total	114,600	113,470	112,610	113,000	110,089	110,524	109,635	»	109,635	107,280	104,364	102,990	108,946	107,872	113,711	113,870	124,250	136,949	158,251
Services civils.																			
Pouvoirs Publics	2,233	2,038	2,163	2,096	2,066	2,160	2,097	»	2,090	1,811	1,958	1,791	2,000	1,904	2,050	1,922	2,003		2,146
Affaires Etrangères et Colonies	5,604	5,579	5,144	5,470	5,890	6,125	5,765	»	5,625	5,580	4,836	7,903	6,329	8,431	8,098	8,043	8,513	-	9,4
Intérieur et Justice	12,304	12,123	12,407	12,358	15,897	16,838	16,343	»	16,340	16,027	15,495	15,333	15,864	15,742	16,038	16,233	17,051		18,362
Instruction Publique	49,493	49,456	50,004	50,069	55,138	55,766	58,381	»	57,767	55,436	52,006	51,589	51,205	51,062	51,270	52,839	54,104		58,045
Travail, hygiène, assistance et prévoyance sociale	75,614	75,905	79,056	85,763	96,996	108,187	119,398	»	141,792	121,273	141,294	159,661	154,995	150,726	147,326	150,819	160,763	361,923 (détail des dépenses non encore publié).	162,725
Commerce et Industrie	9,695	9,145	9,258	10,415	12,320	13,356	8,765	»	18,851	14,076	11,082	9,196	9,042	9,298	10,208	15,504	11,396		15,837
Immeubles publics, Publications officielles	8,459	8,230	8,230	7,973	8,486	7,988	8,855	»	9,250	8,911	8,637	8,065	8,136	7,627	8,256	8,090	7,870		8,552
Pensions civiles et pensions de guerre	59,866	58,661	56,332	56.184	52,244	53,400	52,680	»	52,987	52,122	49.356	49,496	48,889	48,604	46,703	46,786	45,990		44,988
Contribution de la Trésorerie aux revenus locaux	»	»	15,560	15,294	44,507	44,503	45,446	»	45,246	44,819	45,046	44,881	45,311	45,284	45,454	45,900	45,289		45,199
Divers et réserve pour crédits supplémentaires	536	1,353	731	909	142	419	82	»	80	45	»	»	»	»	7,600[3]	»	8,000[4]		25,600[5]
Administrations fiscales	11,777	11,637	11,569	12,025	12,134	11,881	11,569	»	11,859	11,815	12,630	12,360	12,469	12.145	12,610	12,650	13,161	13,128	13,492
Total	235,581	234,130	250,454	258,560	307,820	319,326	329,381	»	364,194	331,920	342,840	355,280	355,240	350,828	355,813	358,290	374,140	374,051	404,346
TOTAL DES DÉPENSES ORDINAIRES.	676,581	682,201	691,564	700,964	731,809	732,341	751,316	772,579	750,579	738,091	733,504	730,875	697,486	685,669	705,724	696,536	733,970	737,513	797,897
New Sinking Fund	65,000	57,509	50,400	47,748	55,400	66,830	52,050	46,300	32,600	32,508	32,500	17,239	»	7,750	»	12,343	»	12,466	»
Versement aux États-Unis le 15 décembre 1932 effectué avec réserves	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	28,956	»	»	»	»	»	»	»
TOTAL DES DÉPENSES, BUDGET GÉNÉRAL	741,581	739,710	741,964	748,712	787,209	799,171	803,366	818,879	783,179	770,599	766,004	777,070	697,486	693,419	705,724	708,879	733,970	749,979	797,897
B. Budgets annexes.																			
P. T. T	57,314	57,200	58,110	58,900	60,275	59,000	58,232	»	58,232	58,000	59,188	59,330	59,439	59,300	60.463	61,750	64,070	66,08	69,344
Fonds des routes	21,300	21,131	22,600	21,882	23,560	22,866	23,350	»	23,350	22,519	22,910	22,910	24,100	25,512	24,255	26,438	26,230	25,775	26,50
Total	78,614	78,331	80,710	80,782	83,835	81,866	81,582	»	81,582	80,519	82,098	82,240	83,539	84,812	84,718	88,188	90,300	91,855	95,844
TOTAL GÉNÉRAL DES DÉPENSES	820,195	818,041	822,674	829,494	871,044	881,037	884,948	»	864,761	851,118	848,102	859,310	781,025	778,231	790,442	797,067	824,270	841,833	893,741

1. Cette dépense comprend la somme de £ 3.404.000, montant du paiement symbolique versé aux États-Unis et non prévu au budget.

2. Pour les exercices 1928-1929 et 1929-1930, ces services comprennent des versements aux collectivités locales.

3 et 4. Le montant total de ce poste pour 1934-35, la moitié seulement pour 1935-36 représente les dépenses supplémentaires de traitements et de salaires, conséquences du retour sur les mesures de 1931.

5. Marge pour crédits supplémentaires (en particulier dans le domaine de la défense nationale £ 20.000.000).

TABLEAU VI

Évolution du budget britannique. — Les ressources.

(*En millions de £.*)

	1928-1929		1929-1930		1930-1931		1931-1932 (1er budget.)		1931-1932 (budget de septembre).		1932-1933		1933-1934		1934-1935		1935-1936		1936-1937
	Prévisions.	Résultats.	Prévisions.	Résultats.	Prévisions.	Résultats.	Prévisions.	Résultats probables.	Prévisions.	Résultats.	Prévisions.	Résultats.	Prévisions.	Résultats.	Prévisions.	Résultats.	Prévisions.	Résultats.	Prévisions.
A. Budget général.																			
Impôts directs :																			
Income Tax	232,900	237,620	239,500	237,426	260,000	256,047	258,000	»	272,000	287,367	260,000	251,539	228,750	228,932	219,500	228,877	232,500	238,074	259,0
Surtax	60,000	56,150	58,000	56,390	64,500	67,830	72,000	»	73,000	75,700	66,000	60,630	51,000	52,590	50,000	51,165	51,500	51,02	56,5
Droits de succession	72,000	80,570	81,000	79,770	83,000	82,610	90,000	»	83,000	65,000	76,000	77,140	74,750	85,270	76,000	81,356	80,000	87,92	89,0
Timbre	28,000	30,060	31,000	25,670	27,000	20,650	24,000	»	20,000	17,070	23,000	19,220	20,400	22,710	25,000	24,110	25,000	25,8	27,0
Impôts sur les bénéfices de guerre et revenus des sociétés	2,500	1,700	1,700	2,250	1,700	3,000	2,200	»	2,200	2,500	1,200	2,200	2,200	1,800	1,200	2,300	1,700	1,3	750
Impôt foncier	850	840	800	880	800	830	800	»	800	850	800	770	800	800	800	770	800	785	750
Total	396,250	406,940	412,000	402,386	437,000	430,967	447,000	422,000	451,000	449,487	427,000	411,519	377,900	392,102	372,500	388,578	391,500	404,899	433,000
Impôts indirects et douanes :																			
Douanes	120,637	118,972	119,850	119,888	122,710	121,401	125,650	»	131,770	136,152	174,570	167,235	167,965	179,177	183,650	185,096	188,570	196,642	207,525
Impôts indirects	140,768	134,000	130,550	127,500	129,860	124,000	119,850	»	121,230	119,900	125,430	120,900	101,182	107,000	106,350	104,600	106,350	106,7	110,0
Droits sur les automobiles (part du Trésor)	4,400	4,226	4,700	4,920	4,950	4,926	5,000	»	5,000	4,961	5,000	5,000	5,000	5,200	5,000	5,100	5,000	4,977	5,0
Total	265,805	257,198	255,500	252,308	257,520	250,327	250,500	246,500	258,000	261,013	305,000	292,135	274,147	291,377	295,000	294,796	299,920	308,319	322,525
TOTAL DES RECETTES PROVENANT DE L'IMPÔT	662,055	664,138	667,100	654,694	694,520	681,294	697,500	638,500	709,000	710,500	732,000	704,654	652,047	683,479	667,500	683,374	691,420	713,218	755,525
Recettes ne provenant pas de l'impôt :																			
P. T. T. (revenu net)	8,186	8,100	8,900	9,200	10,125	10,100	12,200	»	12,200	11,500	11,700	10,870	11,700	13,100	14,000	12,250	11,850	11,670	11,256
Biens de la Couronne	1,100	1,210	1,250	1,290	1,300	1,280	1,300	»	1,300	1,250	1,250	1,220	1,230	1,230	1,220	1,320	1,330	1,360	1,350
Intérêts sur avances	27,650	28,111	30,550	32,640	33,000	32,890	33,500	»	15,400	13,810	4,350	5,125	3,800	4,655	3,800	4,372	3,900	4,934	5,000
Divers	53,912	56,545[1]	38,500	36,365	34,500	34,331	55,000	»	42,800	29,913[2]	17,500	22,922	30,000	22,103	20,000	15,125	25,970	21,738	25,250
Prélèvement sur la caisse du « Derating scheme »	—	—	—	—	16,000	16,000	4,000	»	4,000	3,900	—	—	—	—	—	—	—	—	—
TOTAL DES RECETTES NE PROVENANT PAS DE L'IMPÔT	90,848	93,966	79,200	79,495	94,925	94,601	106,000	75,700	75,700	60,463	34,800	40,137	46,730	41,088	39,020	33,067	43,050	39,702	42,856
TOTAL DES RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL	752,903	758,104	746,300	734,189	789,445	775,895	803,500	744,200	784,700	770,963	766,800	744,791	698,777	724,567	706,520	716,441	734,470	752,92	798,381
B. Budgets annexes.																			
P. T. T.	57,314	57,200	58,110	58,900	60,275	59,000	58,232	»	58,232	58,000	59,188	59,330	59,439	59,300	60,463	61,750	64,070	66,08	69,344
Fonds des routes	21,300	21,131	22,600	21,882	23,560	22,866	23,350	»	23,350	22,519	22,910	22,910	24,100	25,512	24,255	26,438	26,230	25,775	26,5
Total	78,614	78,331	80,710	80,782	83,835	81,866	81,582	»	81,582	80,519	82,098	82,240	83,539	84,812	84,718	88,188	90,300	91,855	95,844
TOTAL GÉNÉRAL DES RECETTES	831,517	836,435	827,010	814,971	873,280	857,761	885,082	»	866,282	851,482	848,898	827,031	782,316	809,379	791,238	804,629	824,770	844,775	894,225

1. Dont £ 13.200.000 représentent un prélèvement sur le fonds de réserve des « Currency Notes ».
2. Dont £ 12.750.000 représentent un prélèvement sur le fonds de réserve du « dollar exchange ».

TABLEAU VII

Principales modifications législatives ayant eu des répercussions sur l'équilibre budgétaire réel.

	CONSÉQUENCES PRÉSUMÉES	
	sur les recettes d'une année.	sur les dépenses d'une année.
I. — Exercices 1929-1930 :	£	£
a) *Recettes* (Financial Statement 1929-1930, p. 15).		-
Suppression des droits sur le thé, moins-value estimée.	— 6.200.000	
II. — Exercice 1930-1931 :		
a) *Recettes* (Financial Statement 1930-1931, p. 19).		
Impôts directs :		
Accroissement du taux de l'Income Tax (taux moyen passant de 4 shillings à 4 s. 6 d. pour £ 1) rendement estimé	+ 29.000.000	
Augmentation Surtax, rendement estimé.	+ 12.500.000	
Augmentation des droits de succession, rendement estimé	+ 7.000.000	
	48.500.000	
Contributions indirectes et douanes :		
Augmentation impôt sur la bière. .	+ 3.000.000	
b) *Dépenses :*		
Augmentation des dépenses sociales (extension assurance chômage ; assurance veuves et orphelins, etc.)	»	+ 10.000.000 (pour 1930-31).
Réduction des dépenses de traitement (diminution des indemnités de vie chère par suite baisse du coût de la vie).	»	— 4.223.000 (pour 1930-31).
III. — Exercice 1931-1932 (1er buget).		
a) *Recettes* (Financial statemenl 1931-1932, p. 12).		
Impôts directs :		
Modification dans la perception de l'Income Tax.	+ 10.000.000 (pour 1931-32).	

	CONSÉQUENCES PRÉSUMÉES	
	sur les recettes d'une année.	sur les dépenses d'une année.
Contributions indirectes :	£	£
Augmentation du droit sur les hydrocarbures	+ 8.500.000	
Ressources exceptionnelles :		
Prélèvement sur le dollar exchange reserve fund	+ 12.750.000 (pour 1931-32).	
IV. — Exercice 1931-1932 (budget de septembre).		
a) *Recettes* (Revised Financial Statement, p. 4, 5, 6).		
Impôts directs :		
Augmentation du taux moyen de l'Income Tax de 4 s. 6 d. à 5 shillings pour £ 1 et réduction des abattements).	+ 51.500.000	
Augmentation de la surtaxe de 10 p. 100.	+ 6.000.000	
Impôts indirects :		
Augmentation des droits sur la bière.	+ 10.000.000	
Augmentation des impôts sur le tabac, les hydrocarbures et les spectacles	+ 14.000.000	
	40.500.000	
b) *Dépenses* (Revised Financial Statement, p. 3 et 4).		
Traitements :		
Réduction pour les juges, fonctionnaires civils, militaires, membres de l'enseignement, police	»	— 15.334.000
Fonds de chômage	»	— 35.800.000
Réduction des allocations 25.800.000		
Augmentation des contributions 10.000.000		
Réduction des dépenses d'outillage national et divers.	»	— 18.898.000
		70.000.000
Note : Pour réduire le déficit *apparent*, il était prévu une réduction de l'amortissement de £ 20.000.000.		

	CONSÉQUENCES PRÉSUMÉES	
	sur les recettes d'une année.	sur les dépenses d'une année.
	£	£
V. — Exercice 1932-1933 :		
a) *Recettes* (Financial Statement 1932-1933, p. 11 et 15).		
Impôts indirects :		
Restauration de l'impôt sur le thé .	+ 4.100.000	
Douanes :		
Etablissement d'un régime protectionniste :		
Rendement pour 1932-1933 : £ 27.000.000.		
Rendement pour une année entière.	+ 40.000.000	
VI. — Exercice 1933-1934 :		
a) *Recettes* (Financial Statement 1933-1934, p. 22).		
Impôts directs :		
Réforme de la perception de l'Income Tax	— 12.000.000	
Impôts indirects et douanes :		
Réduction impôt sur la bière (moins-values estimées à £ 16.300.000, en fait le rendement du droit a augmenté).		
Augmentation des droits sur les allumettes, briquets et pétrole. . . .	+ 2.467.000	
b) *Dépenses :*		
Service de la dette :		
Economies réalisées à la suite de la conversion du 5 p. 100 War Loan.	»	— 60.000.000
VII. — Exercice 1934-1935 :		
a) *Recettes* (Financial Statement 1934-1935, p. 16).		
Impôts directs :		
Réduction du taux moyen de l'Income Tax de 5 shillings à 4 s. 6 d. pour £ 1.	— 24.000.000	
Impôts indirects :		
Réduction des impôts sur les automobiles : moins-values présumées sur la part de l'Echiquier	— 200.000	

	CONSÉQUENCES PRÉSUMÉES	
	sur les recettes d'une année.	sur les dépenses d'une année.
b) *Dépenses* (Financial Statement 1934-1935, p. 15).	£	£
Dépenses sociales :		
Retour sur les réductions d'allocation de chômage effectuées en 1931	»	+ 3.600.000 (pour 1934-35)
Dépenses de personnel :		
Retour sur la moitié des réductions de traitement effectuées en 1931.	»	+ 5.500.000
VIII. — Excercice 1935-1936 :		
a) *Recettes* (Financial Statement 1935-1936, p. 22).		
Impôts directs :		
Diminution de la progressivité. Augmentation des réductions pour charges de famille. } en ce qui concerne l'Income Tax	— 10.000 000	
Impôts indirects et douanes :		
Diminution du droit sur les spectacles	— 2.700.000	
Augmentation des droits sur les hydrocarbures	+ 1.200.000	
b) *Dépenses* (Financial Statement 1935-1936, p. 16).		
Dépenses de personnel :		
Retour sur la moitié restante des réductions de traitements effectuées en 1931.	»	+ 5.500.000
IX. — Exercice 1936-1937 :		
a) *Recettes* (Financial Statement 1936-1937, p. 14 et 15).		
Impôts directs :		
Augmentation du taux moyen de l'Income Tax de 4 s. 6 d. à 4 s. 9 d. pour £ 1.	+ 14.000.000	
Répression de la fraude.	+ 6.500.000	
Accroissement des abattements à la base pour personnes mariées et personnes ayant charge d'enfants.	— 4.000.000	
Impôts indirects et douanes :		
Augmentation des droits sur le thé.	+ 3.700.000	
— des droits sur la bière.	+ 27.000	

TABLEAU VIII - Evolution du pourcentage de la Dette Britannique *(Capital et Intérêt)*

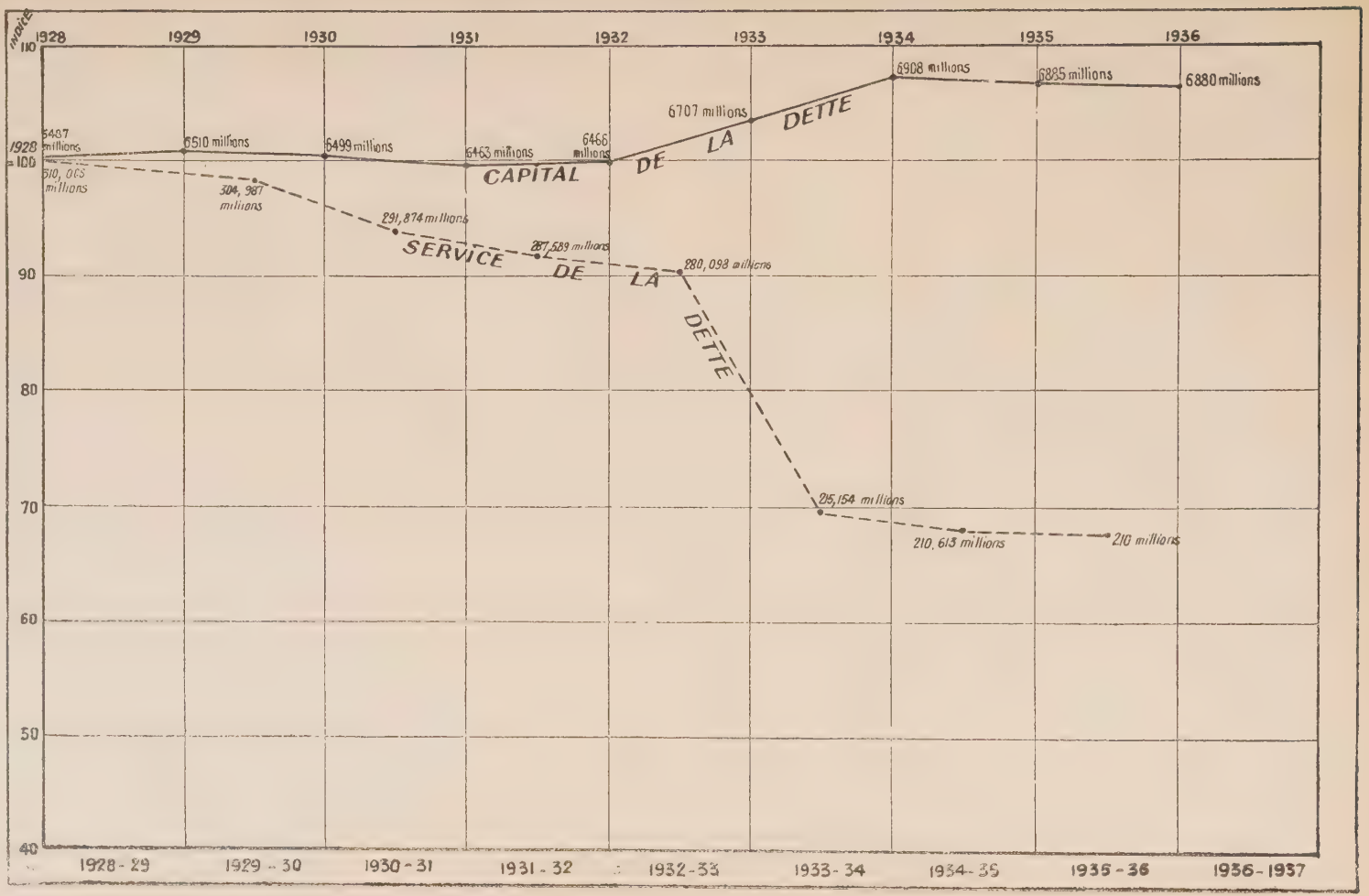
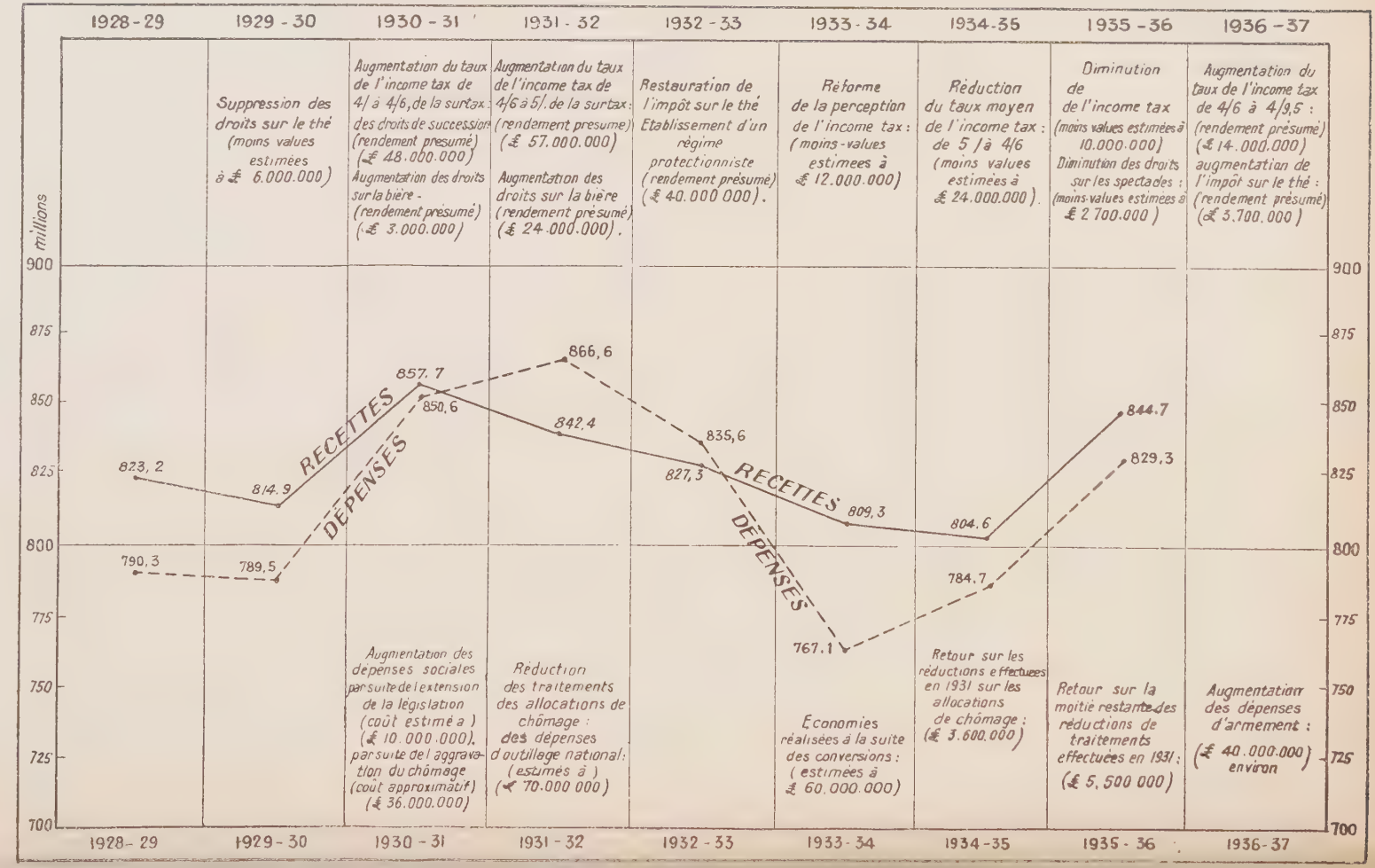


TABLEAU IX

L'Evolution Budgétaire Britannique – Dépenses et Recettes *(en millions de £)*



BIBLIOGRAPHIE

I. — LES RAPPORTS OFFICIELS

Report of the Committee on National Expenditure (Rapport May).
Report of the Committee on Finance and Industry (Rapport Mac Millan).
Report of the Committee on National debt and Taxation (Rapport Colwyn).
Report of the Committee on Industry and trade (Rapport Balfour).
Report of the Committee on local expenditure (Rapport Ray).
Report of the departmental Committee on housing (Rapport Moyne).
Report of the Royal commission on unemployment insurance (Rapport Holman Gregory).

II. — LES PUBLICATIONS OFFICIELLES

Parliamentary Debates : Ways and Means.
The Financial Statement.
The Account of Public income and expenditure.
The Finance accounts of the United Kingdom.
Public Departments, gross and net cost.
Return relating to Public social services.
Annual reports of the Commissionners of Inland revenue and of the commissionners of Customs and excise.
Customs and excise Tariff of the U. K. of Great Britain and Northem Ireland.
Statistical abstract for the British Empire for each of the seven years (1925 to 1931).
The board of Trade Journal.
Statistical tables relating to British and Foreign trade and industry.
The ministry of labour gazette.
Abstract of labour statistict.
Annual report of ministry of Health.
Statistical summary of the Bank of England.
Publications de la Société des Nations.

III. — LIVRES

Dalton and others. — *Unbalanced Budgets.*
Francis W. Hirst. — *The Need for public economy.*

Joseph Sykes. — *British public expenditure.*
T. E. Gregory. — *Gold, Unemployment and Capitalism.*
J. M. Keynes. — *Essays in persuasion.*
— *The means to properity.*
— *A treatise on Money.*
R. G. Hawtrey. — *Trade Depression and the Way out.*
— *Currency and credit.*
— *Gold standard in theorie and practice.*
Einzig. — *The tragedy of the Pound.*
Hargreaves. — *The national debt.*
Harwey. — *The general tarifs of the United Kingdom.*
Benham. — *British Monetary Policy.*
H. Fletcher Moulton. — *The importer's guide to customs law and practice.*
Alexander Ramsay. — *The economic of Safeguardings.*
N. F. Hall. — *The exchange equalization account.*
A. D. Gayer. — *Monetary policy and economic stabilisation.*
Serge Boudagowsky. — *La politique monétaire de l'Angleterre depuis l'abandon de l'étalon-or.*
J. Pouzin. — *L'évolution économique de la Grande-Bretagne depuis l'abandon de l'étalon-or.*
A. Siegfried. — *L'Angleterre d'aujourd'hui.*
— *La crise britannique au XX^e siècle.*
Courtois de Viçose. — *Le commerce extérieur britannique de 1920 à 1932.*
Truptil. — *Le système bancaire anglais et la place de Londres.*
Sarda. — *La conversion des emprunts de guerre anglais en 1932.*
Hérisson. — *Le contrôle du crédit à court terme par la Banque d'Angleterre.*
Rist. — *Essais sur quelques problèmes économiques et monétaires.*
Rueff. — *Questions monétaires de l'heure présente.*

IV. — JOURNAUX ET REVUES

The London and Cambridge Economic Service.
Barclay's bank review.
Midland bank monthly review.
Lloyd's bank monthly review.
Westminster bank review.
The Chase economic bulletin.
Quaterly journal of economies.
New Stateman.
The economic journal.
The Manchester guardian commercial.
The Economist.
The journal of the royal Statistical society.
The Financial news.

The Financial Times.
The Statist.
Fortnightly review.
The Times trade and engineering supplement.
The Banker.
The Financial review of reviews.
Stock exchange gazette.
The Times.
The Daily Telegraph.
The Daily Herald.
The Morning Post.
The news chronicle.
Revue politique et parlementaire.
Revue de science des finances et de législation financière.
Bulletin quotidien de la société d'études et d'informations économiques.
Revue économique internationale.
L'Economiste européen.
Revue d'Economie politique.
L'Europe nouvelle.
Le Capital.
La Revue des Sciences politiques.
Le Temps.
L'Information.

ÉVREUX, IMPRIMERIE HÉRISSEY.

IMPRIMERIE
CH. HÉRISSEY
:: ÉVREUX ::